

GIANFRANCO CIANI
Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014

Roma, 23 gennaio 2015

Difficile è per il giudice trovare il giusto punto di equilibrio tra lo spirito di indipendenza verso gli altri e lo spirito di umiltà verso sé stesso: essere fiero senza arrivare ad essere orgoglioso, e insieme umile senza esser servile: aver tanta stima di sé da saper difendere la propria opinione contro l'autorità dei potenti o contro le insidie dialettiche dei causidici, e insieme aver tanta consapevolezza della fallibilità umana, da essere sempre disposto a valutare attentamente le opinioni altrui fino al punto di riconoscere apertamente il proprio errore, senza domandarsi se il riconoscerlo possa apparire una menomazione del suo prestigio.

Piero Calamandrei

SOMMARIO

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2014

- Premessa** *pag. 9*
- 1. Il settore penale** *pag. 11*
- a) Etica pubblica ed etica “penale”: lo sfondo della crisi della giustizia penale*
 - b) Le aspettative “economiche” sulla giustizia penale*
 - c) Le aspettative deluse della giustizia penale*
 - d) Alcuni spunti di analisi sulle cause del malfunzionamento della giustizia penale e sui relativi rimedi*
 - e) Una riforma strutturale ormai indilazionabile: la prescrizione*
 - f) Le ulteriori riforme processuali e organizzative possibili*
 - g) La situazione carceraria*
 - h) Gli interventi della giurisprudenza in materia sanzionatoria*
 - i) La tipologia del sistema sanzionatorio*
 - l) Il problema dei contrasti tra uffici del pubblico ministero*
 - m) L'attività del settore penale nel 2014. Analisi statistica*
- 2. Rapporti con gli uffici del pubblico ministero** *pag. 39*
- a) Uniformità dell'azione penale e buone prassi. Valorizzazione del coordinamento e iniziative dell'ufficio nella prospettiva di uno “statuto del pubblico ministero”*
 - b) I nuovi temi trattati: criteri di priorità in grado di appello, interlocuzioni tra uffici, termini di custodia cautelare, misure patrimoniali penali e di prevenzione*
 - b.1) Criteri di priorità nel processo di appello*
 - b.2) Interlocuzioni tra uffici*
 - b.3) Scarcerazioni e rispetto dei termini di custodia cautelare*

- b.4) *Le misure patrimoniali nei procedimenti penali e di prevenzione*
- c) *Le ulteriori tematiche sottoposte ai procuratori generali delle corti d'appello. Innovazioni normative e giurisprudenziali e ricognizione delle conseguenti prassi*
 - c.1) *Predisposizione di modelli organizzativi volti alla rilevazione di situazioni di espiazione di pene divenute illegali in materia di stupefacenti*
 - c.2) *Problematiche relative alle modalità di custodia delle informazioni raccolte attraverso l'attività di intercettazione*
 - c.3) *Ricognizione e coordinamento in tema di "reati-spia" di condotte illecite ascrivibili all'area della criminalità organizzata*
 - c.4) *Iniziative di coordinamento in materia di stalking*
 - c.5) *Collaborazione tra uffici di procura e tribunali finalizzata alle iniziative in ordine ai reati fallimentari e al recupero dei patrimoni sottratti ai creditori*
 - c.6) *Problematiche connesse al traffico illegale di migranti*

3. Il settore civile

pag. 73

- a) *La crisi della giustizia civile e l'evoluzione della società*
- b) *Il percorso di riforma avviato dal legislatore: le riforme organizzative e ordinamentali*
- c) *Le riforme processuali*
- d) *Il giudizio civile di cassazione e il ruolo del pubblico ministero*
- e) *La scelta selettiva nell'intervento del pubblico ministero civile. Alcuni casi rilevanti trattati: il regime di responsabilità degli amministratori delle società a partecipazione pubblica; la materia matrimoniale . L'art. 363 c.p.c.*
- f) *L'attività del settore civile nel 2014. Analisi statistica*
- g) *La legge "Pinto"*

4. Il settore disciplinare

pag. 109

- a) *Considerazioni generali*
- b) *Profili organizzativi*
- c) *Aspetti procedurali*
- d) *Profili di diritto sostanziale*
 - d.1) *La scarsa rilevanza del fatto*
 - d.2) *Ritardi nell'attività di ufficio*
 - d.3) *Ritardi nel deposito delle sentenze*

- d.4) La grave violazione di legge e altre ipotesi di errore giudiziario*
- e) Prospettive di riforma*
- f) L'attività del settore disciplinare nel 2014. Analisi statistica*

5. L'attività internazionale *pag. 133*

6. La Direzione nazionale antimafia *pag. 137*

a) Le principali linee d'azione

b) L'andamento della criminalità mafiosa

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Comunicazione orale del Procuratore generale all'Assemblea generale della Corte di cassazione *pag. 143*

PARTE III

ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare *pag.*

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2014

PREMESSA

L'esordio del presente intervento è riservato al settore penale. La ragione dell'ordine dei temi trattati – quale introdotto a partire dall'anno scorso – è duplice: da un lato, la collocazione istituzionale della Procura generale della Corte di cassazione, posta al vertice funzionale degli uffici del pubblico ministero, e il connesso significato di tale posizione sul piano degli assetti costituzionali e del sistema legislativo, anche in relazione all'autonomia e all'indipendenza della magistratura requirente; dall'altro, la persistente “centralità”, nel dibattito pubblico, delle questioni che riguardano la giustizia penale.

Nello stesso contesto, nonché per omogeneità degli argomenti trattati, particolare attenzione viene rivolta (cap. 2) al “corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale” e al “rispetto delle norme sul giusto processo”, richiamati dagli artt. 1, comma 2, e 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante *Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, e all'attività svolta dalla Procura generale per promuoverne il rispetto e verificarne l'attuazione.

L'attenzione del presente intervento è rivolta a questi settori ma altresì ai connessi ambiti dell'ordinamento, anche con riguardo all'incidenza sugli uffici giudiziari di recenti riforme in tema di cessazione dal servizio del personale di magistratura, e del controllo disciplinare.

La materia civile, accanto a elementi di ricognizione dello stato generale del settore, suggerisce infine spunti di significativa innovazione della figura e della funzione del pubblico ministero in questo ambito.

In questa breve premessa non possono essere trascurate alcune considerazioni di fondo.

Sovente cerimonie come quella odierna si risolvono in inutili e scontate lamentele; in una lunga elencazione di cose da fare e non fatte; di proposte disattese; di aspettative deluse. È un atteggiamento negativo, ma non privo di fondamento reale.

Per rendersi conto di quest'ultima affermazione è sufficiente leggere alcune pagine di un libro scritto oltre un secolo fa da uno scrittore inglese, Richard Bagot, profondo conoscitore della realtà italiana dell'epoca; egli si sofferma sulla crisi della giustizia, sulla durata dei processi, sulla complessità delle procedure, sulla litigiosità degli italiani, su talune caratteristiche dei protagonisti del processo. Sono pagine che potrebbero essere state scritte oggi; sembra che un secolo sia trascorso invano.

Se in cento anni non siamo stati capaci di migliorare il servizio si può essere indotti a ritenere che la crisi sia irreversibile.

Ma è venuto il momento di reagire al pessimismo dilagante, divenuto una sorta di alibi dell'immobilismo e dell'improvvisazione, e di creare le condizioni per contrastare una situazione che è certamente grave, ma può essere superata se prevalgono l'ottimismo della volontà e l'impegno della magistratura e delle istituzioni interessate, in spirito di coesione, per adeguare l'amministrazione della giustizia al livello dei Paesi più avanzati, dando in tal modo un contributo anche alla crescita dell'Italia pur in un momento di gravi difficoltà qual è quello attuale.

Ottimismo agevolato anche da un rinnovato impegno riformatore della classe politica, esteso, come è giusto e necessario, pure alle problematiche della giustizia.

1. IL SETTORE PENALE

a) Etica pubblica ed etica “penale”: lo sfondo della crisi della giustizia penale

L’abbrivio della riflessione sulla situazione della giustizia penale ben può essere rappresentato dal paradosso di Ralph Waldo Emerson, filosofo e poeta americano dell’800, il quale, ad un profeta che gli annunciava che il mondo stava per finire, rispose: “Molto bene, ce la caveremo senza”.

Allo stesso modo, allorquando con sano realismo si continua ad avvertire che la giustizia penale “sta per finire”, sembra di sentire la voce della politica rispondere: “Molto bene, ce la caveremo senza”.

Il filosofo Emerson era tuttavia ben consapevole, con la sua risposta, di esprimere un paradosso; quella sulla giustizia penale sembra invece una risposta quasi distratta ed ignara delle conseguenze. Non si spiegherebbe, in caso contrario, il perpetuarsi di una situazione di crisi che – nonostante segnalazioni, allarmi ed evidenze oggettive – rimane sostanzialmente inalterata nel corso di tutti questi anni, fino a divenire endemica.

La domanda di fondo, infatti, è al contempo semplice e drammatica: può immaginarsi una sopravvivenza accettabile della civiltà di un Paese a prescindere dalla accettabile sopravvivenza del suo sistema di giustizia penale? Perché, ormai, di questo si tratta, senza poter più nascondere, con troppe parole, i termini del problema.

Che, infatti, la giustizia penale versi in uno stato di profonda crisi non è né catastrofismo, né compiacimento apocalittico: è analisi disincantata e oggettiva. Che si continui, poi, a dilazionare ogni intervento davvero incisivo e strutturale perché ci si contenta di una mediocre, quotidiana sopravvivenza dello *statu quo*, pare – anche questa – affermazione difficilmente contestabile. Sono due tracciati di analisi dell’esistente da condurre quasi in parallelo.

Ma, prima di percorrerli, occorre scandagliare lo sfondo nel quale si colloca questa stessa crisi, lo scenario tipicamente italiano da cui essa ha origine ed ostacolo al

tempo stesso e che riguarda essenzialmente i compiti di cui è gravata – culturalmente, ideologicamente – la giustizia penale in questo Paese.

In un suo recente lavoro, il prof. Massimo Donini sostiene la tesi secondo cui il diritto penale, in Italia, è divenuto la nuova etica pubblica. Sostiene lo studioso che l'unica etica pubblica rimasta non è più quella dei massimi rappresentanti dello Stato (ancorché non manchino le eccezioni, seppure limitate: n.d.r.), né quella dei partiti, o dei giornali di opinione o dei movimenti culturali, la cui legittimazione politico-culturale è venuta meno con il tramonto delle ideologie: per contro, è stato il diritto penale a divenire il *punctum individuationis* dei nuovi principi etici pubblici.

Archivate le ideologie, insomma, le scelte etiche condivise sono solo quelle sancite dal diritto penale: per censurare una condotta occorre qualificarla come reato, “mancando altrimenti un sistema di valori davvero eloquente e condiviso” e ciò comporta dunque che “si passi immediatamente da ciò che è reato a ciò che è lecito in quanto non delitto”, come se non vi fosse alcuna terra di mezzo, alcuna etica non giuridica. È al diritto penale che collettivamente ci si è affidati non per tipizzare condotte antiggiuridiche (come solo dovrebbe essere), ma per stabilire, soprattutto, l'equazione *criminally innocent = politically correct*, ossia per sancire la piena ed assoluta identificazione della morale pubblica con il perimetro dell'incriminazione penale. Da ciò una serie di intuibili fenomeni degenerativi: la mancanza di valori autonomi di etica socio-politica comporta che è solo il delitto a stabilire il lecito (vale a dire: ciò che delitto non è); tutto ciò che non è penalmente illecito è, per ciò stesso, intrinsecamente corretto e, dunque, la sfera della responsabilità morale (collettiva, individuale) coincide esattamente con quella della responsabilità penale. Soprattutto, la mancanza di un'etica non legale e non penalistica di comportamento induce la difficoltà, insuperabile, di una società compromessa da “troppo penale”.

Rende bene questa idea l'autore citato affermando che è questo un Paese in cui alla magistratura penale si ricorre non soltanto per far funzionare lecitamente qualsiasi grande contratto pubblico di appalto, ma persino per verificare “se un consigliere

comunale abbia legittimamente rendicontato per il rimborso spese una tazzina di caffè”.

Ora – e al di là delle conseguenze che da ciò deriverebbero in punto di iperattivismo del pubblico ministero e di esercizio “orientato” dell’azione penale – è certo che, se gravata da simili (e distorte) incombenze culturali ed ideologiche, la giustizia penale crea già, in sé, aspettative inappagabili presso la pubblica opinione.

Nessuna etica pubblica, infatti, può in realtà essere integralmente trasferita nel processo penale e sono irrinunciabili i criteri diversi per separare il giudizio penale da quello etico. Se, insomma, il giudice penale diviene metronomo assoluto dei comportamenti esigibili sul piano etico dai consociati e se l’apparato sanzionatorio penale diviene l’unica tabella di valori per i comportamenti pubblici, allora i riflettori accesi dalla collettività sulla giustizia penale sono accecanti: non si ammettono ombre e neppure chiaroscuri; non si tollerano ritardi di interventi o inefficienze di gestione o dissonanze di risultati, perché anche la rendicontazione di un caffè – e dunque la stessa “moralità” del pubblico amministratore, oltre che il corretto utilizzo del pubblico denaro – è affidata unicamente ad una sentenza. In breve: non solo la rilevanza dei comportamenti antisociali è affidata alla giustizia penale, ma l’intero collante sociale, rappresentato dal senso civico comune, è appaltato alla giurisdizione penale. La stessa consapevolezza che i cittadini dovrebbero avere della particolare antisocialità di taluni comportamenti è affidata ad una pronuncia del giudice penale ed esclusivamente a questa. Si tratta di un sentire sociale mediato dalla giustizia penale, secondo modalità praticamente sconosciute, in questi termini, nelle democrazie occidentali avanzate.

L’effetto precipuo ed immediato di tale aspettativa è quello di una progressiva centralità della giurisdizione. La magistratura – ha osservato qualche tempo fa il Presidente emerito della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri – è da tempo uscita dal terreno del controllo, che è quello ad essa congeniale e proprio, per addentrarsi in quello della mediazione e della regolazione del conflitto sociale. Il diritto giurisprudenziale è preminente nella composizione delle più svariate problematiche

sociali, assai più di quanto lo sia la stessa legislazione. Esso diviene la pietra di volta sulla quale poggia l'intera aspettativa sociale, non solo per affermare i valori essenziali di convivenza, ma soprattutto per garantirne l'attuazione: ci si attende molto di più da una sentenza che da una (nuova) legge e si pensa al controllo della giurisdizione penale quale forma unica di controllo e poi di sanzione, senza neppure immaginare forme alternative, di tipo preventivo o successivo, al di fuori del circuito penale.

Insomma, il terzo potere si trasforma sempre più in gigantismo della giurisdizione per le aspettative etiche e sociali che l'accompagnano, il che costituisce una grave distorsione dell'assetto sociale.

Ciò è dipeso anche da una crisi profonda della politica, delle formazioni sociali e delle classi dirigenti che non sono state in grado di contribuire ad innalzare il livello della coscienza morale.

b) Le aspettative "economiche" sulla giustizia penale

Ma, al di là di questa straordinaria (ed abbastanza eccentrica) "percezione morale" della giustizia penale, le aspettative puntate sulla giurisdizione provengono ormai anche dal mondo economico e da quello degli operatori finanziari.

Valga, tra i tanti possibili, l'esempio che proviene dal recentissimo documento (del 14 dicembre 2014) del Centro studi di Confindustria, intitolato, significativamente, "La corruzione zavorra per lo sviluppo". In esso – dopo un'impetosa analisi circa il grado di corruzione diffuso nel nostro Paese, collocato in coda alle varie classifiche in proposito redatte – si dimostra innanzitutto che, secondo studi economici internazionali, i Paesi dove la corruzione è più alta sono gli stessi dove è più difficile fare impresa, soprattutto per le aziende straniere, per le quali la corruzione rappresenta un potente freno a localizzare nuovi investimenti.

Inoltre, la dimensione della corruzione è correlata negativamente e in modo economicamente e statisticamente significativo con la crescita del PIL *pro-capite*, per

cui un aumento di una deviazione *standard* nell'indice di corruzione è associato, in media, con un tasso di crescita annuo più basso di circa 0,75 punti percentuali. In conseguenza, e per restare ad uno dei tanti esempi possibili, se l'Italia riuscisse a ridurre la corruzione ai livelli della Spagna – obiettivo non certo impossibile vista la minima distanza degli indici tra i due Paesi – il suo tasso di crescita annuo aumenterebbe di 0,6 punti percentuali. Avremmo cioè, e da tempo, un PIL ampiamente con il segno positivo.

Lo studio in questione analizza poi le possibili cause di tale situazione, tra le quali – e senza potersi diffondere in questa sede sul punto – è indicata, al primo posto, “la responsabilità dell’ordinamento giuridico, che fino a tempi recentissimi ha trascurato la prevenzione del fenomeno e continua a mostrare diverse carenze dal lato della repressione”. Come dire: l’aspettativa, anche degli operatori economici e degli investitori internazionali, è focalizzata sull’intervento della repressione penale, oltre che su nuovi strumenti preventivi. E si tratta di aspettativa per risultati decisivi: se si pensa agli odierni sforzi per rialzare l’indice PIL di pochi decimali, ipotizzarne un’impennata annua dello 0,6% con la “sola” intensificazione della repressione penale del fenomeno corruttivo (accompagnata da idonea e rigorosa attività di prevenzione), fornisce l’idea adeguata dell’importanza di tale aspettativa.

c) Le aspettative deluse della giustizia penale

Di fronte a tante attese, di diverso tipo e quasi messianiche, sugli effetti di una giurisdizione penale efficiente, il risultato è deludente.

Proprio qualche settimana addietro è stato autorevolmente osservato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri come, a fronte di un dilagante fenomeno corruttivo comprovato anche da indagini recenti ed eclatanti, le persone detenute per tale reato siano in realtà poche centinaia. E non si tratta di un caso isolato. Il pensiero corre, infatti, anche all’ulteriore esempio dell’evasione fiscale e, in generale, ai reati di cui al decreto legislativo n. 74 del 2000. Non vi è giorno che studiosi, politici ed

opinion maker non ne parlino per spiegare che si tratta di una delle principali e più diffuse cause di comportamento antisociale, di disvalore endemico per le difficoltà in cui pone la nostra gracile economia. Ma fa riflettere la circostanza che, pure a fronte di processi lunghi e complessi – i quali impegnano in infinite energie le forze dell’ordine e la magistratura e peraltro costituiscono solo la punta dell’*iceberg* – al mese di novembre 2014 vi fosse ristretto in carcere per tali reati un numero percentualmente del tutto trascurabile di persone.

Si pensi ancora al settore edilizio-urbanistico. Ogni anno, con le prime piogge scopriamo che il mancato rispetto delle regole sull’assetto del territorio costa vite umane, disastri e danni ingentissimi. La magistratura è impegnata in un’infinità di processi, spesso a carico di anziani formalmente intestatari delle costruzioni oggetto di abuso, i quali, per la loro età, non hanno nulla da perdere, mentre le demolizioni, eseguite a distanza di anni tra mille difficoltà, sono *rara avis* se confrontate con il dilagante panorama dell’abusivismo. Anche qui il carattere aleatorio della risposta statale all’illegalità ha finito per diffondere il convincimento che quel che – non per capriccio dello Stato ma a tutela di tutti noi – è illecito, sia invece se non consentito, in qualche modo blandamente perseguito. Sia, cioè, disvalore “minore” o comunque difficilmente reprimibile.

Si tratta di alcuni tra i molti esempi possibili di una contraddittorietà estrema del sistema: la giustizia penale che – seppur secondo un distorto modello di percezione sociale – è chiamata a fissare i presidi di un’inedita “etica pubblica”, sembra fallire su alcuni punti qualificanti, stante la difficoltà di perseguire fino in fondo e sistematicamente proprio quei comportamenti che, a ragione, sono ritenuti di maggior segno di antisocialità. Essa, insomma, sembra mettere la sordina là dove il suo significato assiologico dovrebbe essere più acuto.

Il messaggio che ne consegue è, ad esempio, che evadere può convenire: e, del resto, non vi è da stupirsi, se si pensa che nel comune sentire, al di là dei tecnicismi giuridici, l’evasione fiscale è sostanzialmente avvertita come un furto, ma le pene edittali per chi sottrae una bicicletta sulla pubblica via sono ben superiori a quelle di

chi oggi si sottrae fraudolentemente al pagamento di imposte di ammontare da cinquantamila a duecentomila euro.

Ed analoghe considerazioni potrebbero avanzarsi per le ipotesi corruttive.

Abbiamo cioè un duplice scollamento rispetto al comune sentire: assiologie percepite come essenziali a vari, trasversali e cospicui livelli sociali – secondo cui l’evasione tributaria danneggia l’intera collettività, impoverendo l’investimento in possibile spesa sociale; la corruzione altera la concorrenza economica, rende precaria la qualità delle opere e dei servizi, disincentiva gli investimenti, ecc. – non sembrano recepite e tradotte nel prodotto finale della giurisdizione penale; e comunque, allorquando recepite, risultano nella percezione collettiva del tutto inadeguate, quanto a intensità e sistematicità della repressione.

d) Alcuni spunti di analisi sulle cause del malfunzionamento della giustizia penale e sui relativi rimedi

Orbene, di fronte a tali oggettive contestazioni occorre evitare, come s’è già detto in premessa, un atteggiamento di rassegnato pessimismo, facendo prevalere l’ottimismo e la fiducia nel futuro; cogliendo le opportunità legate allo spirito riformatore che si va affermando sempre più forte nel Paese.

Gli organi di indirizzo politico dovrebbero predisporre analisi adeguate ed indicare – mediante piani obiettivi chiari, misurabili e verificabili – soluzioni alle suddette contraddittorietà e, quindi, alla crisi.

In breve, occorrerebbe davvero capire perché non funziona la giustizia penale e come rimediarsi, secondo profili alti. In realtà, tali analisi – e, ancor di più, tali soluzioni – sebbene a lungo attese, non risultano in alcun modo promosse ed il metodo appare invece sempre uguale al passato: interventi episodici, legati a contingenze mediatiche e alle connesse emotività sociali, piuttosto che a meditati interventi di struttura. Come accaduto, ad esempio, per i recentissimi interventi urgenti in tema di innalzamento della pena edittale per taluni fatti di corruzione e di

conseguente prolungamento dei relativi termini di prescrizione: innesti normativi indubbiamente positivi, ma che potrebbero, al più, costituire un viatico, un buon inizio per operazioni di modifica normativa di ben più ampio respiro, le quali dovrebbero coinvolgere, ad esempio, oltre lo stesso reato di corruzione mediante la previsione di attenuanti che ne agevolino l'emersione, la reintroduzione del delitto di falso in bilancio, che, mediante la costituzione di "fondi neri", ne agevola la commissione, oltre ad essere un "reato-spia" della stessa corruzione e della evasione fiscale.

Le analisi sulle disfunzioni della giustizia penale costituiscono, nei discorsi inaugurali dell'anno giudiziario, un eterno ritornello, una ciclicità stabile, per cui si ha quasi pudore, per la ripetitività, di segnalare criticità irrisolte ormai da sempre: ma è compito di questo intervento proprio quello di puntualizzare lo stato della giustizia in Italia nell'anno appena decorso.

In proposito, occorre innanzitutto una premessa. Ogni approccio di analisi di problemi e di suggerimento di soluzioni non può che ispirarsi a due irrinunciabili criteri di metodo: il primo è quello di selezionare le criticità più rilevanti, cioè quelle che appaiono maggiormente incidenti sulla funzionalità generale di sistema; il secondo è che occorre muovere dalla constatata esistenza, nel settore della giustizia penale, di necessità tendenzialmente incontrovertibili, che sopravanzano cioè le specifiche ideologie di ogni parte politica e che rappresentano il "ragionevolmente attuabile", il possibile orizzonte di realtà delle riforme. Dunque, senza progetti fantasiosi o incompatibili con l'attuale limitazione delle risorse: ipotesi di riforma ragionevoli ed a costi notevolmente contenuti.

Tenendo conto di tali presupposti, il primo dato che va evidenziato è che oggi, in Italia, la giurisdizione penale ha un eccesso di oggetto.

Esiste, come già accennato, "troppo penale" nel sistema italiano, ragion per cui le risorse disponibili e quelle che, verosimilmente, lo saranno nel prossimo futuro non potranno in nessun caso rendere efficiente il sistema. Giacciono ormai da anni progetti completi per una depenalizzazione intelligente di molti reati. È giunto il

momento di attuare tali progetti incrementando l'area – opportunamente potenziata quanto a strumenti – dell'illecito amministrativo. Una sanzione amministrativa di tipo pecuniario o equivalente, se seriamente e tempestivamente applicata, è deterrente assai più intenso di una lieve sanzione pecuniaria penale che quasi sempre si dissolve in una prescrizione. Pur nella doverosa attesa dei decreti delegati, la depenalizzazione di cui alla legge 28 aprile 2014, n. 67 (*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*) costituisce un primo, seppure ancor timido, passo in tale direzione.

Ma la deflazione deve essere raggiunta anche per via processuale.

Il “troppo penale” impedisce al processo di funzionare: lo impedirebbe a qualunque modello di processo. D'altra parte – ed è questo un dato di ineludibile confronto – l'insufficienza strutturale dei nostri istituti penitenziari non è, almeno nel medio periodo, contingenza storica significativamente variabile, senza un'adeguata e moderna politica di edilizia penitenziaria. Scegliere, quindi, consapevolmente quale crimine meriti “di più” di essere effettivamente sanzionato con il carcere non basta. Ferma la piena condivisibilità degli interventi finalizzati ad attenuare le conseguenze del sovraffollamento, deve comunque porsi l'accento sulla necessità di recuperare un diverso punto di equilibrio: irrogare pene per i fatti che meritano di essere sanzionati come reati (senza depotenziare la finalità di prevenzione generale del diritto penale e deludere le aspettative delle vittime) ma considerando la condizione carceraria quale storicamente data. Già ora l'opportunità di ottenere più che significative riduzioni della pena – per ragioni che nulla hanno a che vedere con la gravità del crimine – sommandosi alla possibilità, recentemente ampliata, di fruire di misure alternative alla detenzione, finisce con il minare il carattere deterrente della prospettiva della pena, ingenerando insicurezza nella collettività ed insoddisfazione nelle vittime.

Per questa ragione la via perseguibile non appare quella di un ampliamento della “appetibilità” dei riti alternativi con ulteriori abbattimenti della pena. Piuttosto, c'è da chiedersi se non occorra un cambio di rotta: non tanto sconti di pena, incomprensibili

ai più, in ragione della rinuncia al dibattimento, bensì la possibilità di accedere prima e più facilmente a misure alternative di maggiore ampiezza. La parte di pena oggi oggetto di sconto ha il difetto di scomparire dal mondo giuridico; quella espiata in misura alternativa ha il pregio di “premiare” comunque l’interessato, ma, anche, di consentire il controllo sul condannato e, soprattutto, di poter essere convertita nuovamente nel carcere ove l’interessato se ne dimostri immeritevole.

Dunque, per sintetizzare, una doppia deflazione: abbattimento del novero dei reati, con una depenalizzazione cospicua, ma con alternative di sanzioni amministrative davvero efficaci (pecuniarie, inibitorie); poi, nell’ambito di ciò che rimane comunque nel catalogo dei reati, un ampliamento della fruibilità dei riti alternativi (si pensi al patteggiamento ma anche all’abbreviato) con una premialità diversa: non sull’entità della pena, ma sulle immediate modalità di esecuzione della stessa, da subito ed anche per pene consistenti. Ovviamente, con l’esclusione delle condanne per i reati più gravi e di maggiore allarme sociale.

Il riferimento alle misure alternative consente anche una parentesi per una notazione critica relativa alla novità, da salutare comunque con assoluto favore, costituita dalla possibilità di sospendere il procedimento e “mettere alla prova” l’imputato.

Resta infatti da comprendere perché qualcuno dovrebbe aderirvi pur avendo, nella quasi totalità dei casi, la possibilità di affrontare il processo, veder maturare la prescrizione e poi, comunque, essere ammesso ad una misura alternativa alla detenzione se non addirittura alla sospensione condizionale di cui all’art. 163 c.p.

L’istituto può veramente funzionare solo alle condizioni che non sia maggiormente certo, per gli stessi interessati, l’orizzonte della prescrizione e che per quanti decidano di non avvalersene non si apra la possibilità, successivamente alla condanna, di essere ammessi ai medesimi benefici prima non prescelti.

e) Una riforma strutturale ormai indilazionabile: la prescrizione

Come è agevole constatare, tutti i discorsi di efficienza del sistema conducono al tema della prescrizione, la cui riforma appare oggi indilazionabile.

Ma prescrizione e depenalizzazione devono procedere congiuntamente. Senza una seria depenalizzazione, una riforma della prescrizione che fosse solamente tale, con l'attuale numero esorbitante delle ipotesi di reato, non restituirebbe al sistema alcuna effettiva efficienza quanto ai tempi di definizione dei processi: avremmo pronunce emesse con ritardi intollerabili rispetto all'epoca di consumazione del reato e, dunque, violazione di parametri essenziali del "giusto processo".

Purtroppo, secondo il costume invalso nel Paese, ci si accorge del problema della prescrizione solo a fronte di casi giudiziari clamorosi e dell'onda emotiva conseguente; allorquando, cioè, la pietra tombale del tempo trascorso priva le vittime e la stessa opinione pubblica di una stilla di giustizia indispensabile per la gravità dell'offesa giuridica subita.

Né è ipotizzabile che il sistema possa davvero sopravvivere rabberciando incrementi del tempo di prescrizione di singoli reati, di volta in volta in rilievo nella casistica giudiziaria e mediatica, fino al successivo "caso" nazionale.

Ovvio poi che il problema della prescrizione non è legato alla produttività dei magistrati italiani: solo un pensiero non improntato a buona fede e non disposto all'oggettività dei fatti potrebbe ritenere il contrario. Il rapporto tra i procedimenti sopravvenuti e quelli definiti – secondo il rapporto CEPEJ (Commissione europea per l'efficienza della giustizia, organismo del Consiglio d'Europa) dell'ottobre del 2014 riferito all'anno 2012 – vede attribuito ai magistrati italiani un indice del 108,4% per le cause civili e del 131,3% per i procedimenti penali: essi risultano tra i migliori in Europa, dove la media è del 100,4% per le cause civili e del 104,2% per i processi penali. I magistrati italiani continuano a smaltire più cause di quante ne entrano e, in valori assoluti, sono i più produttivi, dopo Russia e Polonia. Dunque: si potrebbero abolire anche tutte le ferie per i magistrati italiani, ma il problema della prescrizione resterebbe inalterato.

Un'ulteriore statistica segnala che nel decennio 2004-2013 le declaratorie di estinzione del reato per prescrizione hanno subito una consistente contrazione, passando da 219.146 del 2004 (pari all'8% dei procedimenti definiti nell'anno dagli organi giudicanti di ogni grado) a 123.078 nel 2013 (pari al 5% dei definiti), a fronte di un consistente aumento (superiore al 10%) dei procedimenti esauriti.

Ma proprio le stesse statistiche ci dicono che gli unici valori in netto aumento, quanto alle declaratorie di prescrizione sono, a differenza del passato, quelle che maturano dopo la sentenza di primo grado (da 17.890 nel 2004 a 20.685 nel 2013) e, soprattutto, e vertiginosamente, dopo quella di secondo grado (da 8.609 nel 2004 a 21.521 nel 2013), oltre che in sede di legittimità (da 197 nel 2004 a 438 nel 2013).

In sintesi: il sistema del doppio grado di giurisdizione (cui si aggiunge il possibile ricorso generalizzato in sede di legittimità) non regge l'attuale assetto della prescrizione: né alcun sistema, a queste condizioni date, potrebbe riuscirci.

La soluzione – o l'avvio della soluzione – del problema, allora, è in una scelta che unifichi anche su questo versante le apparenti alternative: riformare integralmente il sistema delle impugnazioni, contraendo in modo consistente le possibilità impugnative (compresa quella, pur costituzionalmente garantita, in sede di legittimità: penso, per tutti, ai circa 7.000 ricorsi avverso sentenze di patteggiamento, pari a oltre il 12% del totale annuo) e – come è necessario in un sistema con “meno penale” – al contempo modificare radicalmente l'istituto della prescrizione.

In proposito, va premesso che l'odierna disciplina della prescrizione costituisce un *unicum* tutto italiano, senza corrispondenti in alcun ordinamento straniero. E già questo dovrebbe indurre alla riflessione.

Se, infatti, la prescrizione tutela un diritto all'oblio dell'imputato e, in parte, della stessa collettività sociale a fronte di una manifestata inerzia ed indifferenza dello Stato a perseguire quello specifico episodio delittuoso, non si può certo affermare che alcuna di tali condizioni si realizzi allorquando esista una sentenza, ancorché non passata in giudicato, che certifichi un preciso accertamento giudiziale del fatto e della sua antiggiuridicità, dimostrando che nessuno – ed in primo luogo lo Stato stesso – ha

dimenticato o mostrato disinteresse al perseguimento di quella condotta criminosa. E nessun artificio argomentativo ha il potere di dimostrare il contrario.

La conferma ci viene da tutti gli ordinamenti occidentali, il cui tasso di democrazia – o di garanzia per l'imputato – non può certo ritenersi inferiore rispetto a quello del nostro Paese. Ad esempio, gli ordinamenti di matrice anglosassone fanno coincidere con l'esercizio dell'azione penale da parte del *prosecutor* il definitivo blocco della prescrizione; gli ordinamenti francese e spagnolo legano la sua interruzione ad atti di indagine del pubblico ministero, con un meccanismo di “ripresa” del suo decorso nuovamente dall'inizio in successive fasi processuali (es. impugnazione), sì da rendere praticamente imprescrittibile ogni reato; il sistema tedesco prevede – oltre ad una serie di atti interruttivi intermedi – la definitiva cessazione del decorso della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado.

Si tratta di ordinamenti estremamente e rigorosamente coerenti: se il presupposto della prescrizione è infatti il disinteresse e l'inerzia dello Stato, tutte le volte in cui ciò non si manifesta, non si può produrre il relativo effetto prescrittivo. Risulta allora intollerabile – per la credibilità del sistema; per le ragioni delle vittime; per i costi organizzativi ed umani già affrontati; per la stessa mancanza di ogni responsabilità nel ritardo da parte dei magistrati; e così via – che una sentenza che abbia già riconosciuto la colpevolezza di un soggetto (magari confermata anche in grado di appello) sia irragionevolmente spazzata via per il solo decorso del tempo.

Pertanto – pur nella consapevolezza che attualmente in Parlamento numerose sono le proposte su cui le varie forze politiche si stanno confrontando – ritengo che occorra decisamente privilegiare quella soluzione che individua il *dies ad quem* della prescrizione nel momento della pronuncia della sentenza di primo grado (di proscioglimento o a maggior ragione di condanna). Dopo una sentenza, non vi è ragione logica alcuna di considerare né rilevante un ipotetico “disinteresse” dello Stato (essendo vero l'esatto opposto), né proponibile un diritto all'oblio da parte dell'imputato, il quale, a fronte di un esercizio concreto e storico della giurisdizione nei suoi confronti, non potrebbe di certo invocarlo.

Il problema, semmai, non è quello del diritto all'oblio, bensì quello di un processo eccessivamente lungo: ma rispetto al processo che si conclude in via definitiva in tempi non ragionevoli, è rimedio del tutto distonico quello di invocare la prescrizione del reato, che nessuna comunanza logica ha con la durata irragionevole di un processo che perviene a sentenza. Allora, se si accetta il principio che la pronuncia di una sentenza di primo grado rende privo di senso il richiamo alla prescrizione (che cessa pertanto di decorrere dal momento della pronuncia stessa), il rimedio al processo irragionevolmente lungo rispetto alla sentenza definitiva deve rinvenirsi altrove: ad esempio, come nell'ordinamento tedesco, con l'adozione di un meccanismo di riduzione della pena per l'imputato condannato in esito – appunto – ad un procedimento e ad un processo eccessivamente dilatati nel tempo.

Tale sistema presenterebbe indubbi vantaggi, persino senza ritoccare al rialzo gli attuali termini prescrittivi dei singoli reati: consentirebbe, infatti, di evitare la grandissima parte delle prescrizioni che oggi maturano dopo la pronuncia di primo grado; eviterebbe l'impugnazione, in grado di appello ed in sede di legittimità, finalizzata esclusivamente ad "inseguire" l'effetto prescrittivo.

Nella prospettiva di una riforma strutturale della prescrizione non si può poi prescindere (quantomeno) da una riflessione sul *dies a quo* della sua decorrenza, che l'art. 158 c.p. fissa nel momento di consumazione del reato o, se trattasi di reato tentato, in quello in cui è cessata l'attività del colpevole.

Se il fondamento dell'istituto in esame, come s'è detto, è da ravvisare nella prolungata inerzia dello Stato nel perseguire il reato, non si vede come tale inerzia possa essere invocata prima della conoscenza della sua commissione. Vi sono reati, molti dei quali suscitano particolare allarme e riprovazione sociale, la cui realizzazione emerge solo a distanza di tempo, anche anni, dal momento in cui sono stati commessi. È corretto e logico far decorrere la prescrizione del reato anche quando se ne ignora l'esistenza? È lecito dubitarne. Non vale invocare il diritto all'oblio; diritto che non è assoluto; diversamente, non dovrebbero esistere reati imprescrittibili.

f) Le ulteriori riforme processuali e organizzative possibili

Se correttamente e coraggiosamente attuate, una cospicua depenalizzazione ed una integrale riforma della prescrizione avrebbero, nella loro sinergia, effetti immediatamente deflattivi sul carico della giustizia penale e sulla funzionalità del processo.

Ma è ormai vecchia di anni l'invocazione di riforme del rito penale che, a costi minimi o prossimi allo zero, ben potrebbero rendere il processo maggiormente funzionale. Come è stato anticipato in Premessa, occorre dare atto al legislatore, nell'ultimo scorcio dell'anno appena decorso, di un ritrovato attivismo e di una nuova attenzione per la velocizzazione del processo e per la deflazione processuale: la riforma della "messa alla prova" (legge n. 67 del 2014, già richiamata) ne è la conferma. Del pari, numerose sono le riforme in discussione in Parlamento tese alla ulteriore affermazione delle garanzie dell'imputato: ci si riferisce, in particolare, alle innovazioni in tema di misure cautelari, le quali attendono, ad oggi, l'ultimo passaggio e sul cui esame, pertanto, per doveroso rispetto istituzionale, non può interloquirsi in questa sede.

Ma ciò che non è dato comprendere fino in fondo è la ragione per la quale riforme non particolarmente impegnative – né sotto un profilo sistematico, né sotto quello della contrapposizione "ideologica" tra le varie forze politiche – non trovino adeguato sbocco normativo. Eppure, sarebbero innovazioni di grande effetto efficientista, di positivo impatto per la modernizzazione del rito, pur senza comportare arretramenti inaccettabili, perché eccessivi o irragionevoli, in punto di garanzie dell'imputato. Come già evidenziato in passato, non occorrono eccessivi sforzi di fantasia riformatrice per immaginarle. Ci si riferisce, per ciò che attiene al sistema delle impugnazioni, alla (già accennata) drastica riduzione della ricorribilità per cassazione delle sentenze di patteggiamento; alla reintroduzione – con miglioramenti, rispetto al passato, in ordine alla graduazione della sanzione – del c.d. patteggiamento in appello

(*rectius*, “concordato sui motivi d’appello”); alla disciplina semplificata della dichiarazione di inammissibilità dell’impugnazione in casi determinati; all’esclusione del ricorso per cassazione proposto personalmente dall’imputato; all’ampliamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio; alla delimitazione del perimetro del ricorso per cassazione al solo vizio di violazione di legge in caso di “doppia conforme” assolutoria o di non luogo a procedere; ma anche ad un cospicuo rafforzamento della sanzione pecuniaria in caso d’inammissibilità del ricorso. Del resto, tali interpolazioni nel tessuto normativo costituiscono il risultato delle proposte di commissioni di studio (da ultimo, quella presieduta dal presidente della corte di appello di Milano dott. Giovanni Canzio) istituite dal Ministro della giustizia.

Per ciò che attiene alle fasi precedenti, un intervento riformatore assai auspicabile sarebbe quello della previsione del rilascio di copia degli atti processuali in solo formato digitale: ciò che presupporrebbe la formazione *ab initio* di un fascicolo processuale completamente digitalizzato. Oltre all’abbattimento dei costi e alla riduzione della “forza lavoro” oggi indispensabile per provvedere alle copie in cartaceo di migliaia e migliaia di pagine, la velocizzazione del processo ne sarebbe fortemente migliorata, anche e soprattutto in funzione del maggiore tempo a disposizione dell’imputato per approntare la difesa tecnica.

In generale, occorre ripensare alla concreta applicazione delle nuove tecnologie al processo penale. Se, infatti, soprattutto nei grandi processi di criminalità organizzata fosse possibile una documentazione dell’assunzione della prova testimoniale attraverso strumenti di riproduzione audiovisiva, risulterebbe per ciò stesso praticamente superato il problema della rinnovazione dell’istruttoria dibattimentale nelle frequenti ipotesi di mutamento del giudice. In tal caso, infatti, verrebbero superate gran parte delle odierne esigenze di oralità/immediatezza poste a fondamento della rinnovazione e la riassunzione potrebbe essere limitata a casi davvero eccezionali.

L’utilizzo massiccio dell’informatica, unitamente ad una maggiore attenzione per gli aspetti organizzativi, come ha posto in rilievo il Presidente della Repubblica

Giorgio Napolitano nel suo recente intervento al Consiglio superiore della magistratura il 22 dicembre 2014, sono fattori indispensabili per “evitare di affidare ogni speranza di miglioramento a innovazioni normative”, ancorché indilazionabili.

Parimenti, ai fini della velocizzazione del dibattimento di primo grado, si potrebbe intervenire con provvedimenti che, tanto per le liste testimoniali quanto per le eccezioni preliminari, attuino una più intensa concentrazione delle questioni medesime in un'unica prima udienza, con obbligo del deposito delle liste, ad esempio, presso la cancelleria del giudice alcuni giorni prima dell'udienza stessa, al pari di eccezioni relative a questioni già maturate nella precedente fase processuale.

Sempre in tema di speditezza del processo un intervento incisivo potrebbe essere rappresentato da una revisione del regime delle nullità, in primo luogo attribuendo rilevanza solo a quelle che abbiano negativamente inciso sui diritti delle parti e non anche a quelle meramente formali, in una prospettiva sostanzialistica fatta propria anche dalla giurisprudenza sovranazionale; in secondo luogo agendo sul regime delle sanatorie, con la previsione di scansioni temporali non estremamente dilatate per la deduzione delle medesime ad opera delle parti, così da impedire che talune possano essere sollevate per la prima volta nel giudizio di legittimità, con il connesso rischio di regressione del processo ai gradi precedenti. Ciò comporterebbe, da un lato, la valorizzazione dei doveri di diligenza e lealtà delle parti, pubblica e private; dall'altro, la effettiva e concreta attuazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo.

Senza ulteriormente poter specificare in questa sede, si vuole dire, in sintesi, che una maggiore attenzione al processo riguarda soprattutto quelle (apparentemente) piccole migliorie idonee, tuttavia, a razionalizzarne taluni aspetti e, in una complessiva sinergia, ad ottenerne risultati di maggiore efficienza.

g) La situazione carceraria

L'auspicio contenuto nell'intervento svolto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario appena trascorso sulla sensibilità del legislatore e sulla sua capacità di intervento per avviare finalmente a soluzione la drammatica emergenza della situazione carceraria ha trovato significativa espressione in molteplici iniziative normative, che hanno prodotto una sensibile diminuzione del numero delle persone ristrette in carcere.

Una lettura non superficiale dei dati statistici provenienti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia evidenzia come, rispetto ad una presenza di 62.536 detenuti registrata alla data del 31 dicembre 2013, il numero di presenze alla data del 31 dicembre 2014, in costante flessione, si attesti su un dato di 53.623 persone ristrette, rispetto a una capienza regolamentare pari a 49.635 posti.

La distanza tra capienza regolamentare e presenze effettive all'interno degli istituti penitenziari si va, dunque, riducendo, nella direzione di quanto richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la nota sentenza dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani c. Italia), sulla scia della quale il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha concesso allo Stato italiano il termine del giugno 2015 entro il quale adottare misure necessarie a porre rimedio alla situazione.

Tale significativa inversione di tendenza, già avviata sul finire dell'anno precedente con l'adozione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*), convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, che, tra le misure più incisive, ha previsto la nuova figura della liberazione anticipata speciale quale "rimedio compensativo della violazione dei diritti dei detenuti in conseguenza della situazione di sovraffollamento carcerario", è proseguita con l'approvazione del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (*Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito*

un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, che ha introdotto nell'ordinamento anche innovativi rimedi risarcitori in favore delle persone detenute.

Nell'ambito delle iniziative volte a limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere, merita apprezzamento la disposizione inserita nel testo dell'art. 275, comma 2-*bis*, c.p.p. (art. 8 del citato decreto-legge n. 92 del 2014) che stabilisce il divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere qualora il giudice ritenga che, "all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni". La norma si pone l'evidente obiettivo di realizzare un parallelismo operativo con quanto previsto in sede esecutiva dall'art. 656, comma 5, c.p.p., che impone al pubblico ministero di sospendere l'esecuzione di tutte le condanne con pena residua non superiore a tre anni, in vista della possibile concessione, da parte del competente tribunale di sorveglianza, di una delle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario.

La legge di conversione n. 117 del 2014 ha, tuttavia, limitato la portata innovativa di tale disposizione escludendone l'applicazione, così come si verifica nella fase esecutiva per effetto dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), c.p.p., nei procedimenti per i delitti di incendio boschivo, maltrattamenti in famiglia, atti persecutori, furto in abitazione o con strappo e per tutti i delitti indicati dall'art. 4-*bis* ord. penit., nonché in tutte le situazioni in cui, rilevata l'inadeguatezza di ogni altra misura, gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di un idoneo domicilio o luogo di pubblica o privata dimora.

Il quadro complessivo necessita, quindi, di interventi di carattere straordinario che siano al tempo stesso in grado di aggredire le dimensioni strutturali del sovraffollamento carcerario, anticipando misure già presenti nel dibattito pubblico sul sistema della giustizia penale, senza diminuire i livelli di contrasto nei confronti della

criminalità. Misure che, riducendo il ricorso alla carcerazione come unica risposta possibile da parte dell'ordinamento, non siano interpretabili come una sorta di resa dello Stato rispetto a fenomeni che mettono a rischio la sicurezza individuale e collettiva dei consociati.

Sono, inoltre, da incoraggiare tutte quelle ipotesi di modifica normativa che, attraverso una rivisitazione del sistema delle misure cautelari personali, si pongono l'obiettivo di ridurre l'applicazione della custodia cautelare e la sua durata al minimo compatibile con gli interessi della giustizia, nella prospettiva di un utilizzo, il più ampio possibile, di strumenti alternativi, suggeriti anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, quali l'obbligo per l'indagato di risiedere ad un indirizzo specifico, il divieto di lasciare o raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione o il controllo e il sostegno di organismi collegati all'autorità giudiziaria.

h) Gli interventi della giurisprudenza in materia sanzionatoria

Effetti *lato sensu* deflattivi delle presenze all'interno degli istituti penitenziari sono riconducibili anche al recente intervento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 32 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (*Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi*), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 (c.d. legge Fini-Giovanardi), con la conseguenza che la disciplina dei reati in materia di stupefacenti contenuta nel suddetto decreto presidenziale, nella versione precedente alla novella del 2005, e con essa la differente e più attenuata cornice sanzionatoria riferita alle droghe leggere, torna ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo.

La pronuncia di parziale incostituzionalità della normativa sugli stupefacenti produce un rilevante effetto sulla situazione dei singoli imputati. È compito del giudice evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale risulti sterile per taluni di essi, a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo a norma dell'art. 2 c.p., che implicano l'applicazione della norma più favorevole al reo.

La diversa situazione di chi abbia riportato una condanna definitiva per reati concernenti le sostanze stupefacenti leggere, in relazione alle quali la differenza di trattamento sanzionatorio è particolarmente evidente, rispetto ad una pena calcolata sulla base della normativa dichiarata incostituzionale, involge delicati profili sistematici sul ruolo del giudice dell'esecuzione.

I margini di manovra che l'ordinamento processuale riconosce alla giurisdizione esecutiva sono molto ampi. Secondo una recente pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni unite (sentenza 24 ottobre 2013 - 7 maggio 2014, n. 18821, imp. Ercolano), i poteri del giudice dell'esecuzione non sono circoscritti alla sola verifica della validità e dell'efficacia del titolo esecutivo, ma possono incidere, in vario modo, anche sul contenuto di esso, allorquando imprescindibili esigenze di giustizia, venute in evidenza dopo l'irrevocabilità della sentenza, lo esigano.

Con la sentenza citata, volta a definire le modalità attraverso le quali la giurisdizione italiana deve intervenire per eliminare una situazione di illegalità convenzionale, con particolare riferimento ai principi dettati dalla Corte EDU con la sentenza del 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, si è riconosciuta al giudice dell'esecuzione la possibilità, incidendo sul giudicato, di sostituire la pena dell'ergastolo con quella di anni trenta di reclusione, prevista dalla più favorevole norma vigente al momento della richiesta del rito semplificato.

Ancora, di recente, la Corte è intervenuta, a Sezioni unite (sentenza 29 maggio - 14 ottobre 2014, n. 42858, imp. Gatto), per ribadire che il diritto fondamentale alla libertà personale deve prevalere sul valore dell'intangibilità del giudicato, sicché devono essere rimossi gli effetti ancora perduranti di una norma incidente sulla

determinazione della sanzione che sia stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale dopo la sentenza irrevocabile.

In tali situazioni, compete al pubblico ministero, nell'ambito delle sue funzioni istituzionali di vigilanza sulla osservanza delle leggi e dello specifico compito di promozione dell'esecuzione penale nei casi stabiliti dalla legge (artt. 655 c.p.p. e 73, primo comma, ord. giud.) di richiedere al giudice dell'esecuzione, sia all'atto del promovimento dell'esecuzione, sia nel corso di questa, l'eventuale rideterminazione della pena inflitta.

i) La tipologia del sistema sanzionatorio

Sul diverso fronte della tipologia sanzionatoria, appaiono da perseguire tutte quelle iniziative, già discusse in sede parlamentare o ancora allo studio del Ministero della giustizia, che intendono rendere possibile la espiazione delle pene detentive di breve durata, fino a tre anni, in regime di detenzione domiciliare, intesa come pena principale irrogabile già nella fase di merito da parte del giudice della cognizione. Le pene detentive di breve durata rappresentano per il sistema penale e penitenziario una risposta sanzionatoria inefficace e contraddittoria all'interno di un sistema che prevede, comunque, la possibilità di accesso alle misure alternative. La particolare situazione degli istituti penitenziari e la grave carenza di personale educativo finisce, poi, per pregiudicare proprio le persone condannate a pene detentive brevi per le quali la tendenziale funzione rieducativa della pena appare una mera enunciazione di principio.

Ma ciò non è ancora sufficiente: occorre avviare un'ulteriore riflessione sulla introduzione (già proposta negli interventi degli anni scorsi), anche nello stesso codice penale, come pene principali, di sanzioni diverse da quelle meramente pecuniarie o private della libertà personale, abbandonando l'attuale sistema "carcerocentrico". Si pensi, ad esempio, a sanzioni a contenuto interdittivo o prescrittivo, ovvero alla stessa confisca che per taluni reati, caratterizzati da forti

motivazioni economiche, non dovrebbe essere limitata al profitto o al prodotto del reato (o al loro equivalente), ma estesa, con criterio proporzionale, ad altri beni del condannato.

L'ampliamento delle misure alternative alla detenzione, anche attraverso una più adeguata destinazione di risorse in favore della c.d. area penale esterna, rappresenta, in tale prospettiva, una realizzazione più avanzata del principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

L'obiettivo della risocializzazione del condannato attraverso le misure alternative al carcere può e deve essere perseguito attraverso un progressivo ampliamento dell'area delle sanzioni non detentive in linea con le esperienze e con gli indirizzi di politica criminale comuni a molti Paesi dell'Unione europea.

L'analisi delle prospettive di modifica del sistema sanzionatorio non può concludersi senza un riferimento ad un tema, forse tra i più delicati e complessi, che anima il dibattito scientifico sulla riforma della giustizia penale ed è oggetto di particolare attenzione da parte di talune forze politiche: una riflessione sulla pena dell'ergastolo, su cui si è soffermato mirabilmente e con la consueta sensibilità Papa Francesco nello scorso mese di ottobre.

I progetti di riforma del codice penale, affidati, nel tempo, a Commissioni di studio governative, hanno formulato diverse proposte ritenendo, in alcuni casi, di dover superare la pena dell'ergastolo sostituendola (Commissione Pisapia, nominata nel 2006) con una detenzione di massima durata stabilita in 32 anni, elevabili fino a 38 in caso di concorso di reati tutti puniti con la pena massima.

Agli argomenti di chi sviluppa una decisa critica alle proposte di abolizione dell'ergastolo, la cui eliminazione rischierebbe di indebolire, per la perdita della efficacia deterrente della pena, la lotta alla criminalità organizzata, si contrappongono dati di significativa rilevanza che dimostrano come la previsione edittale della sanzione massima non abbia avuto un efficace ruolo di contrasto allo sviluppo dei più agguerriti sodalizi criminali.

Tuttavia, il dilagare nel nostro Paese di tali forme di criminalità ed il manifestarsi con sempre maggiore frequenza di efferate manifestazioni di violenza nei confronti dei soggetti più deboli, rende, allo stato, probabilmente prematura una tale radicale riforma, che rischierebbe di non essere condivisa dal comune sentire sociale, che non può, non deve, essere ignorato dal legislatore.

l) Il problema dei contrasti tra uffici del pubblico ministero

Tra le competenze della Procura generale vi è anche quella di dirimere i contrasti tra uffici del pubblico ministero in ordine alla competenza a svolgere le indagini preliminari.

Sino al 2013 il numero dei contrasti è andato progressivamente aumentando; tale fenomeno era da porsi in relazione anche alla crescente diffusione di condotte criminose particolarmente articolate.

La trasmissione del procedimento da un ufficio del pubblico ministero ad un altro sovente comporta il trascorrere di un significativo periodo di tempo prima dell'effettivo inizio delle indagini preliminari, ulteriormente procrastinato dalla eventuale decisione di sollevare il contrasto.

Al fine di ridurre quanto più possibile le incertezze la Procura generale ha recentemente diramato a tutte le procure della Repubblica uno schema riassuntivo delle determinazioni assunte in relazione alle fattispecie che più danno luogo a difformità interpretative.

In questo modo i pubblici ministeri di merito hanno potuto meglio valutare la propria eventuale incompetenza e sollevare il contrasto solo qualora il caso specifico non abbia trovato soluzione nelle indicazioni di carattere generale fornite.

Ne è derivato, nell'anno appena trascorso, un decremento del numero dei contrasti (v. *infra*, § m).

In questa materia peraltro la Procura generale, per l'evolversi delle condotte criminose, si è trovata a dover modificare taluni propri precedenti orientamenti, come ad esempio è accaduto nel settore delle truffe *on-line*.

Sempre più persone si avvalgono ormai della possibilità di effettuare acquisti reclamizzati su siti *web*, provvedendo al pagamento mediante ricarica di carte di credito prepagate; sovente tuttavia sono denunciati casi in cui all'avvenuto pagamento non fa seguito la ricezione del bene.

Secondo un passato orientamento in questi casi la competenza alle indagini era dell'ufficio di procura avente sede nel luogo ove l'acquirente aveva provveduto ad effettuare la ricarica.

Tuttavia, poiché al medesimo annuncio possono rispondere anche moltissime persone, provvedendo ciascuna al pagamento dalle più disparate parti d'Italia, tale orientamento esponeva al rischio di indagini frammentate tra più uffici, seppur relative ad un'unica attività criminosa.

Si è ovviato a ciò affermando il principio secondo il quale occorre attribuire rilievo al luogo ove è stata attivata la carta prepagata e si trova il conto ad essa collegato, identificabile tramite il relativo "codice univoco" e qualificabile come vero e proprio "domicilio informatico" dell'apparente creditore, indagato quale truffatore.

Così il superamento di ogni incertezza consente al pubblico ministero competente di adottare con maggior tempestività le iniziative ritenute opportune per evitare che il reato sia portato ad ulteriori conseguenze.

Per concludere sull'argomento si deve rilevare che sovente è la stessa disciplina degli artt. 8 e 9 c.p.p. ad alimentare l'insorgere di contrasti tra pubblici ministeri; sarebbe opportuna una riflessione sia sulle regole generali che su quelle suppletive di individuazione del giudice (e quindi del pubblico ministero) territorialmente competente; in particolare sul criterio residuale del pubblico ministero che ha provveduto per primo alla iscrizione della notizia di reato nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p., il quale consente di compiere indagini anche per fatti commessi in altre circoscrizioni.

m) L'attività del settore penale nel 2014. Analisi statistica

Dall'analisi dei dati statistici relativi all'anno appena decorso si trae, per un verso, la conferma della notazione di ordine generale circa quello che è stato efficacemente definito l'“assedio” alla Corte di cassazione e con essa all'ufficio requirente di legittimità, per altro verso la misura del particolare impegno che la Procura generale ha dovuto mettere in campo per l'esercizio delle proprie funzioni, in rapporto al livello di criticità raggiunto nel 2014 quanto al rapporto tra carichi di lavoro e numero di magistrati addetti al servizio.

Nel 2014, infatti, oltre a due avvocati generali, di cui uno preposto al servizio (e designato all'intervento dinanzi alle Sezioni unite penali) ed uno preposto (a partire dalla seconda metà dell'anno) al settore dei procedimenti da trattare in camera di consiglio a norma dell'art. 611 c.p.p., sono stati assegnati al servizio penale mediamente 28 sostituti procuratori generali (oltretutto con andamento numericamente decrescente, dai 32 dell'inizio dell'anno, fino alle “punte” negative, nell'ultimo trimestre, di 26), a fronte di un organico, secondo i vigenti criteri organizzativi, di 37 sostituti; con una percentuale media complessiva di scopertura, nell'anno, del 22,30%.

Nel corso del 2014 i magistrati della Procura generale addetti al servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'ufficio in 898 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione (di cui 11 dinanzi alle Sezioni unite), nel corso delle quali sono stati trattati 25.784 ricorsi, taluni dei quali assai complessi, a causa della novità o della difficoltà delle materie trattate, o particolarmente delicati per le loro implicazioni mediatiche e in genere di attenzione da parte dell'opinione pubblica.

Il dato è in incremento rispetto al 2013, sia quanto al numero globale di udienze (4,8% in più, tutte relative alle sezioni semplici; mentre è invariato il numero di udienze dinanzi alle Sezioni unite), sia quanto al numero totale di procedimenti trattati (circa il 2,6% in più rispetto all'anno precedente, quando erano stati 25.133).

Si registra inoltre una sensibile differenziazione tra percentuale di ricorsi definiti in pubblica udienza (17.983, pari al 7,5% in più rispetto ai 16.734 del 2013) e ricorsi definiti con il procedimento camerale, anche partecipato (7.801, pari al 7,1% in meno rispetto agli 8.399 dell'anno precedente). Tale rilievo accentua evidentemente il “peso” qualitativo dell'impegno dell'ufficio.

Il carico numerico generale dei processi trattati dai magistrati del servizio, relativamente ad ogni singola udienza, è di 28,7, cifra che si colloca nella media degli ultimi tre anni (era di 29,3 nel 2013 e di 28,1 nel 2012).

Occorre peraltro tenere conto del fatto che nel corso del 2014 l'avvocato generale dirigente del servizio penale è intervenuto esclusivamente alle udienze dinanzi alle Sezioni unite (dove sono stati definiti in totale 25 ricorsi), con conseguente distribuzione del carico delle sezioni semplici sui restanti magistrati addetti allo stesso servizio: pertanto, se si considera tale elemento, risulta per ciascun magistrato un carico pari a 29 procedimenti per udienza, in continuità dunque con la cifra relativa al 2013 (29,3).

Tenuto conto dei dati sopra esposti, ne risulta confermato anche per il 2014 il rilievo, espresso nell'intervento dello scorso anno, della difficoltà per i magistrati dell'ufficio di coniugare tale imponente carico di lavoro con un apporto qualitativo di grado sempre elevato, come esige la funzione di legittimità.

Inoltre, i magistrati dell'ufficio hanno redatto 7.065 requisitorie scritte per i ricorsi da decidere con il rito camerale di cui all'art. 611 c.p.p.; il dato è in consistente aumento rispetto al 2013 (erano state in numero di 6.549), mentre coincide esattamente con quello registrato nel 2012 (quando peraltro l'organico non registrava le scoperture attuali), ed ha dato origine nel mese di novembre 2014 – tenuto conto della situazione complessiva dell'ufficio e di particolari contingenze individuali – a un provvedimento organizzativo di carattere straordinario e temporaneo, con l'assegnazione di una percentuale di ricorsi relativi ad alcune materie (ingiusta detenzione, riparazione dell'errore giudiziario e patteggiamenti) anche a sostituti assegnati al servizio civile, e ciò fino alla copertura effettiva di una quota dei posti

tuttora vacanti (all'esito del concorso a 7 posti di sostituto procuratore generale indetto con delibera del C.S.M. in data 22 gennaio 2014).

Come già nel 2013, costituisce un dato non più utilmente raffrontabile con quello concernente gli anni precedenti il numero relativo alle richieste di inammissibilità (pari a 96, nel 2014) formulate nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale, essendo ormai "a regime" la radicale limitazione – introdotta nel 2013 – dell'intervento, in questo tipo di procedure, ai soli e residuali casi nei quali una conclusione dell'ufficio possa risultare di effettiva utilità.

Nel corso del 2014, inoltre, sono stati emessi 389 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private. Il sensibile calo numerico rispetto ai due anni precedenti (530 nel 2013 e 452 nel 2012), che spezza la linea di costante crescita registrata nel periodo 2008-2013 (con una percentuale di aumento, tra inizio e fine del citato periodo, che è stata addirittura del 100%), sembra essere il positivo effetto della divulgazione (sulla quale si rinvia al § 1 che precede) degli indirizzi adottati dall'ufficio – in particolare in relazione alle fattispecie più diffuse, come ad esempio le frodi informatiche – ora compendiate in un documento accessibile anche sul sito *web* della Procura generale.

Nello stesso periodo sono stati, altresì, emessi 138 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (contro i 132 nel 2013 e i 131 nel 2012), di cui 83 in tema di misure personali e 55 in tema di misure reali, segno di complessiva "tenuta" delle misure stesse quali adottate e confermate nelle fasi di merito; sono state predisposte 609 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (contro le 607 nel 2013 e le 492 nel 2012).

2. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) Uniformità dell'azione penale e buone prassi. Valorizzazione del coordinamento e iniziative dell'ufficio nella prospettiva di uno “statuto del pubblico ministero”

Sin dalla approvazione del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 (*Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*), l'ufficio ha inteso valorizzare e riempire di contenuti il ruolo del Procuratore generale della Corte di cassazione, in vista dell'uniforme applicazione della legge. Proprio in tale prospettiva è stato perseguito l'obiettivo di concretizzare il dettato della norma di cui all'art. 6 del citato decreto legislativo n. 106, che scolpisce il Procuratore generale della Cassazione come organo propulsivo della diffusione e dell'attuazione delle “buone prassi” – evocate anche dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel corso di un recente intervento al Consiglio superiore della magistratura – allo scopo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio di giustizia.

Detta norma ha definito, com'è noto, le funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero: corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale; rispetto delle norme sul giusto processo; puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti.

Anche negli interventi degli anni scorsi, si è avuto modo di porre in rilievo che è di vitale importanza la piena consapevolezza della portata innovativa del citato art. 6, che consente di definire il Procuratore generale della Corte di cassazione come organo promotore della fisiologia del sistema e del rispetto dei canoni della *fairness*; in definitiva, l'esigenza di quella che è stata definita, con apparente ossimoro, una “nomofilachia delle prassi” deve trovare origine nella realizzazione di momenti di informazione e di coordinamento – al di fuori di ogni rapporto gerarchico-burocratico – tra le varie procure generali dei distretti.

L'esperienza, ormai pluriennale, che ha consentito all'ufficio e alle singole procure generali distrettuali di coltivare i valori e le finalità di cui la normativa in parola è portatrice, si è negli anni non solo "epurata" da talune perplessità che avevano caratterizzato il momento dell'avvio delle iniziative in proposito, ma è ormai alimentata dal convinto e positivo impulso operativo che proviene dalle singole realtà territoriali.

Questo percorso, compresa l'iniziale cautela con cui la norma in questione è stata accolta negli uffici requirenti, soprattutto di primo grado, è ben spiegabile: nel momento stesso in cui è entrato in vigore un nuovo ordinamento giudiziario – che ha certamente inciso in modo profondo sull'assetto dell'ufficio del pubblico ministero, accentuando i poteri del capo dell'ufficio medesimo e in sostanza la struttura gerarchica di quest'ultimo (come ha posto in rilievo il Presidente della Repubblica nell'intervento dianzi richiamato) – una norma come l'art. 6 è stata da taluni vista come "seme" di una cultura verticistica e piramidale dell'ufficio del pubblico ministero; uno strumento che, se maneggiato in modo distorto, rischiava di far intravedere nel Procuratore generale della Corte di cassazione una sorta di "superprocuratore" nazionale e nei procuratori generali presso le corti di appello una sorta di capi con funzioni di controllo limitanti l'autonomo esercizio dei poteri dei procuratori della Repubblica o addirittura di "etero-direzione" dei vari uffici di procura.

È risultato successivamente chiaro, non solo nelle puntualizzazioni ribadite in plurime occasioni, ma soprattutto nella concreta esperienza sviluppata negli anni, che l'art. 6 non è né una inutile "norma-manifesto" né uno strumento di burocratizzazione, ma costituisce il mezzo che consente ai vari uffici del pubblico ministero di porsi in un'ottica di collaborazione e di interazione che aiuti a superare deleteri isolamenti o gelose rivendicazioni di primogenitura di iniziative finalizzate al miglioramento del servizio giustizia e del processo penale, consentendo di "esportare" le buone prassi, di diffonderle, nonché di ottimizzare le risorse, il che non

può davvero prescindere da un confronto di esperienze non episodico ed occasionale, ma istituzionalizzato e costante.

Le iniziative di questo ufficio hanno interagito con quelle, sempre più frequenti e feconde, dei procuratori generali distrettuali che hanno suggerito temi e problemi da rendere oggetto di confronto, in una prospettiva di cooperazione sorretta dalla consapevolezza di muoversi insieme, sinergicamente, verso l'obiettivo comune della valorizzazione delle norme esistenti, ossia di spingere al massimo l'impegno che ciascuno deve mettere in campo, utilizzando tutti gli strumenti materiali e normativi a disposizione, dei quali non di rado vengono sottovalutate le potenzialità, risultando spesso più facile e comodo invocare pur opportuni interventi riformatori, piuttosto che concentrare le proprie energie a tesaurizzare l'esistente.

Ciò è risultato particolarmente chiaro nell'incontro dello scorso 21 novembre 2014, che – su lodevole iniziativa dei procuratori generali presso le Corti di appello – si è svolto in Roma, presso la Corte di cassazione, cui hanno partecipato il vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura ed il Presidente della settima commissione referente dello stesso Consiglio.

In tale sede si è avuto modo, oltre che di affrontare i problemi rilevanti di cui si dirà nel prosieguo, di ripercorrere le tappe di un cammino laborioso ed articolato, ormai consolidato, che consente non solo di proiettare nel futuro nuove iniziative, ma appunto di raccogliere con soddisfazione i risultati finora raggiunti.

Senza ripercorrere in dettaglio le iniziative assunte nel corso degli ultimi anni e che sono state oggetto di illustrazione analitica nei precedenti interventi, è sufficiente qui porre in evidenza che – forse per la prima volta – due circolari ministeriali sono state emesse su iniziative maturate nell'ambito dell'esperienza della Procura generale della Corte di cassazione: quella in materia di criteri di iscrizione delle notizie di reato (circolare in data 21 aprile 2011) – con particolare riferimento al modello 45 (“non notizie di reato”) – scaturita dalla rilevazione di contrastanti prassi afferenti a specifiche realtà territoriali; quella in materia di riconoscimento delle sentenze straniere (circolare di aggiornamento in data 7 giugno 2012), in relazione

all'introduzione di nuovi sistemi informatici e di indicazione di criteri-guida nella selezione delle sentenze di cui chiedere il riconoscimento.

La collaborazione con il Ministero della giustizia, poi, si è arricchita – negli ultimi due anni – di un'analisi, svolta dalla Direzione generale di statistica, relativa alla varianza delle iscrizioni nei registri modello 21 e modello 45 e di uno studio, quanto agli anni 2009 e 2010, relativo alla durata delle indagini preliminari per sette tipologie di reato (omicidio colposo, violenza sessuale, *stalking*, calunnia, maltrattamenti in famiglia, bancarotta fraudolenta e bancarotta semplice), nonché ai sistemi di archiviazione dei dati relativi alle misure patrimoniali, argomento di primario rilievo su cui si è in particolare manifestato il contributo del Procuratore nazionale antimafia, con riguardo allo stato di attuazione dei protocolli d'intesa tra le diverse procure in materia di procedimenti penali e di prevenzione. Inoltre, si è favorita la diffusione di regole operative improntate all'uniformità e all'efficienza, in tema di: diffusione di un protocollo di intesa con l'I.N.P.S. avente ad oggetto le modalità di redazione delle segnalazioni di reato funzionali alle esigenze delle procure della Repubblica; problematiche connesse ai rapporti di cooperazione giudiziaria, in ambito europeo e internazionale; reati ambientali, delicatissima materia che richiede l'adozione di protocolli di indagine estremamente specializzati e complessi e che impone la risoluzione di questioni che certamente investono l'uniforme esercizio dell'azione penale; protocolli in tema di demolizione dei manufatti abusivi; gestione dei beni sequestrati; modelli informatizzati per richieste di decreto penale di condanna con riferimento ad una vastissima gamma di reati; elaborazione di criteri tendenzialmente uniformi per la prestazione del consenso ai patteggiamenti.

Ed ancora, è stata dedicata attenzione: ai poteri di controllo del procuratore della Repubblica in materia di intercettazioni, specie in ordine al fondamentale profilo delle spese allo scopo di abbattere i relativi costi, previe oculate stipulazioni di contratti con ditte private; ad iniziative finalizzate a rendere il servizio giustizia più accessibile al cittadino (istituzione dello "sportello unico", con concentrazione in esso

di quanto connesso a informazioni, rilascio certificati, accesso a dati); alla ricognizione di norme in precedenza cadute in sostanziale desuetudine, come quella di cui all'art. 127 disp. att. c.p.p. – che mette in campo uno strumento straordinario proprio per garantire il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 6 in discorso – o come quella di cui all'art. 409, comma 3, c.p.p. che prevede la comunicazione al procuratore generale della fissazione dell'udienza in camera di consiglio, da parte del giudice per le indagini preliminari, a seguito di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, o infine quella dell'art. 412 c.p.p., relativa al potere di avocazione da parte del procuratore generale nei casi ivi previsti.

Tutta questa prospettiva, evidentemente, intende porsi in sintonia con le linee cui si ispira il Consiglio superiore della magistratura, ribadite autorevolmente dal vice Presidente del C.S.M. nel menzionato incontro dello scorso novembre, e che si ispirano alla risoluzione, approvata dall'organo di governo autonomo il 21 luglio 2009, in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero, in cui le disposizioni dettate dall'art. 6 sono lette come funzionali “all'esigenza di completare il circuito informativo ‘interno’ al sistema degli uffici requirenti in punto di assetti organizzativi delle procure”.

Inoltre, è noto – ed è stato già sottolineato in altre occasioni – che nella delibera con la quale il C.S.M., in data 16 marzo 2011, ha istituito la “banca dati nazionale delle buone prassi” si è ricordata la pregressa istituzione della Struttura tecnico-organizzativa (S.T.O.: art. 29-ter del regolamento interno), che ha previsto tra gli obiettivi da perseguire quello di “promuovere il confronto e la diffusione di buone prassi metodologiche ed operative anche attraverso la sperimentazione e l'utilizzazione di tecniche innovative” e di “favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni informatiche a livello nazionale”, ed è stata individuata una serie di importanti linee programmatiche. Al riguardo, si è espressamente fatto riferimento alla necessità della “creazione di una rete di collegamento tra il Primo Presidente della Corte di cassazione, il Procuratore generale presso la Corte, i capi di Corte ed i procuratori generali, o loro delegati, e la S.T.O., allo scopo di

implementare la banca dati e di verificare, anche mediante visite mirate e scelta di progetti pilota, quali buone prassi possano in concreto essere proposte alla settima commissione come oggetto di un possibile programma di diffusione, da realizzare con il coinvolgimento dei responsabili della formazione in sede centrale e in sede decentrata”. Si è così rilevato che “risulta, quindi, fondamentale alla luce degli obiettivi su richiamati la realizzazione di un circuito informativo efficace al servizio del circuito dell’autogoverno e degli uffici giudiziari, che consenta di valorizzare il grande patrimonio informativo rappresentato dalle buone prassi esistenti sul territorio, evidenziandone così progettualità, strategie esecutive, misure organizzative adottate, politiche delle alleanze e di raccordo con territorio e istituzioni locali, reperimento delle risorse”; che “tale esigenza va soddisfatta considerando che la materia delle politiche di innovazione organizzativa e tecnologica interne agli uffici giudiziari va affrancata da forme non strutturate di circolazione delle informazioni, creando le premesse per la disponibilità e la fruibilità delle stesse secondo criteri prestabiliti di selezione qualitativa, di classificazione e di potenzialità diffusiva; criteri predefiniti in modo oggettivo e scientifico e presidiati dallo stesso C.S.M.”. “Lo straordinario patrimonio di iniziative e di prassi virtuose esistente sul territorio” – si è significativamente aggiunto – “può così emergere, per la prima volta nella storia giudiziaria italiana, nella sua totalità e organicità ed essere offerto a tutti coloro che sono impegnati nella complessa opera degli uffici giudiziari italiani”.

In definitiva, occorre proseguire lungo questo tracciato e continuamente vitalizzare un circuito virtuoso che veda protagonisti il C.S.M., il Ministero della giustizia, la Procura generale della Corte di cassazione, le singole procure generali distrettuali. Su questo terreno, si è ben impostato il lavoro da svolgere e si è già proficuamente operato, ma occorre ancora un lungo percorso per rendere operativi gli ambiziosi obiettivi appena menzionati.

Emblematico, in questa direzione, è stato – sempre nell’incontro dello scorso novembre – l’annuncio del presidente della settima commissione del C.S.M. del programma di porre mano ad uno “statuto del pubblico ministero” che razionalizzi le

disposizioni finora adottate e le coniughi con le esperienze maturate negli anni trascorsi a partire dalla riforma ordinamentale del 2006, tenuto anche conto del fatto che siffatto intervento riformatore non è stato né preceduto né seguito da innovazioni del quadro costituzionale, in tal modo ponendo in primo piano il ruolo del C.S.M. nella individuazione di criteri orientativi della applicazione della legge ordinaria ed idonei per affrontare e raccogliere la sfida della “modernità”, una sfida che non si esaurisce sul piano, certamente fondamentale, dell’innovazione tecnologica, ma che riflette soprattutto la presa di coscienza del nuovo assetto e la costruzione di una cultura che, nell’ovvio e doveroso rispetto della legge, salvaguardi l’indipendenza della magistratura inquirente e requirente.

b) I nuovi temi trattati: priorità in grado di appello, interlocuzioni tra uffici, termini di custodia cautelare, misure patrimoniali penali e di prevenzione

Proprio sulle premesse di metodo e di contenuto appena illustrate, nei giorni 5 e 6 giugno 2014 è stato convocato il terzo incontro ufficiale dei procuratori generali del Paese (il secondo si era svolto nel giugno dell’anno precedente), di cui vengono qui di seguito illustrati sinteticamente i temi.

b.1) Criteri di priorità nel processo di appello

La fondamentale problematica dei criteri di priorità era già stata oggetto dell’attenzione dell’ufficio con riferimento al giudizio di primo grado.

Nell’incontro si è voluta richiamare l’attenzione sulle iniziative assunte o da assumere, con riferimento specifico al giudizio di appello, che rischia di diventare l’anello debole della intera “catena” processuale.

A tal fine, l’ufficio ha formulato alle procure generali territoriali la richiesta di rendere noto: 1) se i procedimenti che in primo grado hanno fruito di una trattazione prioritaria pervengano al giudice di appello connotati da segnalazioni che ne evidenzino detta qualità e di cui il giudice dell’impugnazione tenga conto, anche a

mezzo di controlli periodici sullo stato dei fascicoli; *II*) in caso positivo, se effettivamente risulti una definizione in secondo grado prioritaria rispetto ai restanti procedimenti, precisando, ove possibile, l'entità dell'abbreviazione dei tempi di definizione degli stessi.

Al riguardo, è emerso che in molte realtà territoriali vengono seguiti di fatto criteri di priorità in riferimento a varie figure di reato – quelle di cui all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., ma anche altre, come i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, lo *stalking*, i reati che vedono indagato un magistrato, le violazioni in materia ambientale ed urbanistica, i reati commessi da cittadini stranieri o che riguardano le c.d. fasce deboli – ma non sono stati stipulati formali protocolli di intesa tra procure generali e capi delle corti distrettuali né sono stati adottati specifici metodi di segnalazione dei procedimenti.

In definitiva, vengono sovente seguiti criteri di priorità ancora di carattere generale, nel senso che sono adottate iniziative di razionalizzazione dei ruoli delle udienze, tenendo in particolare conto dei termini di prescrizione dei reati; ovvero si concretizzano informali contatti, anche frequenti, tra il presidente della corte d'appello e il procuratore generale del distretto, ma manca, in linea di massima, un monitoraggio dei processi medesimi ed una rilevazione dei risultati conseguenti.

Solo in poche sedi si seguono più articolati meccanismi che prevedono, da un lato, la trasmissione, con cadenze predefinite, dalle procure del distretto alla procura generale di elenchi comprendenti i processi di primo grado gravati da impugnazione, aventi rilevante interesse per la collettività in ragione della gravità dei reati e dell'allarme suscitato nell'ambiente sociale e la richiesta di fissazione avanti alla corte di appello in tempi ragionevolmente brevi; dall'altro, la selezione periodica dei processi prioritari ad opera di una commissione, composta dal presidente di una sezione penale, dal procuratore generale e da avvocati designati, a rotazione, dai competenti consigli dell'ordine del distretto.

b.2) Interlocuzioni tra uffici

Una specifica attenzione è stata dedicata alla verifica della effettiva applicazione dell'art. 15 del decreto legislativo n. 273 del 1989 (*Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni*). La disposizione, al comma 1, prescrive che il presidente del tribunale ordinario e il presidente del tribunale per i minorenni promuovano, presso i rispettivi uffici, riunioni trimestrali con il procuratore della Repubblica, il dirigente dell'ufficio g.i.p., il dirigente della cancelleria e il presidente dell'ordine forense allo scopo di procedere ad un esame congiunto dell'andamento dei reciproci rapporti, con particolare riferimento ai flussi degli affari, allo scopo di prevenire la formazione di arretrati nelle diverse fasi processuali e segnalare disfunzioni; al comma 3, stabilisce che ogni semestre il presidente della corte di appello inviti il procuratore generale, il dirigente della cancelleria, nonché il presidente del consiglio dell'ordine forense per esaminare congiuntamente i problemi posti alla funzionalità della corte di appello dalla normativa vigente e dalla sua concreta applicazione.

Al riguardo, i dati acquisiti appaiono eterogenei e difficili da sintetizzare e ricondurre ad unità.

Relativamente alle interlocuzioni in sede distrettuale (comma 3), alcuni distretti hanno risposto positivamente, pur precisando che in molti casi si tratta di riunioni informali, non tenute secondo le cadenze prescritte dalla legge. Altri uffici hanno risposto negativamente; altri ancora hanno assicurato che tali incontri saranno in futuro organizzati.

Quanto alle interlocuzioni relative agli uffici primo grado, le risposte sono risultate più variegate, articolate e a “macchia di leopardo”, pur trattandosi, in linea di massima, di incontri informali.

b.3) Scarcerazioni e rispetto dei termini di custodia cautelare

Il verificarsi di numerose scarcerazioni oltre il termine di legge, in un generale contesto evidentemente inidoneo ad una prevenzione soddisfacente, ha indotto ad acquisire, con la diffusione di un apposito questionario, informazioni mirate in ordine all'esistenza e qualità di sistemi di monitoraggio dei termini di scadenza delle misure cautelari. Ciò in un'ottica del tutto diversa rispetto al profilo disciplinare e propria dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, finalizzata all'accertamento dell'esistente, essenzialmente in funzione della individuazione di sistemi virtuosi, già in uso presso uno o più degli uffici interessati e da diffondere presso gli altri, in funzione della completa elisione del fenomeno delle scarcerazioni oltre i termini di scadenza o almeno di una sua significativa riduzione.

Ne è emersa una realtà non solo assai diversificata da distretto a distretto, ma anche tra uffici del medesimo distretto; soprattutto, una inadeguatezza e persino inesistenza di sistemi di monitoraggio da parte di numerosi uffici di procura (oltre un terzo, comprendente anche procure di consistenti dimensioni e rilievo, è risultato non disporre di alcun sistema). In numerosi uffici (in pratica trattasi del numero più consistente) il monitoraggio è rimesso all'iniziativa e alla diligenza dei singoli magistrati i quali si avvalgono di scadenziari tenuti, per lo più in cartaceo, dalla relativa segreteria; a tale sistema si accompagna l'indicazione sul fascicolo della esistenza e della scadenza della misura cautelare. In non pochi casi quest'ultimo metodo, costituito dalla diretta annotazione in copertina, rappresenta anche l'unico – ma palesemente inadeguato – accorgimento, essendo la scadenza inevitabilmente destinata a sfuggire all'attenzione del pubblico ministero, qualora il fascicolo non venga tenuto in separata evidenza o venga momentaneamente trasmesso ad altro ufficio.

Solo un numero minoritario di uffici è risultato dotato di un sistema di monitoraggio più adeguato e magari informatizzato, rispetto a quelli sin qui descritti; tra cui sono emersi la c.d. cartella informatica condivisa o altri sistemi informatici che contemplano pure un preavviso della imminente della scadenza del termine; di particolare interesse il sistema S.I.C.P. (Sistema informativo della cognizione penale)

che, destinato alla più generale gestione del procedimento, comprende anche un modulo relativo alle misure cautelari personali, la cui consultazione permette un immediato monitoraggio dei termini di fase, anche per l'esistenza di una funzione preimpostata di allarme. Trattasi peraltro di sistema che, nella sua operatività per le misure cautelari, risulta attivato ancora in modo sporadico.

Nell'incontro del giugno 2014 con i procuratori generali si è proceduto ad una ricognizione dei metodi più virtuosi, sottolineando l'importanza della loro diffusa adozione e i promettenti sviluppi derivanti dalla attivazione del menzionato S.I.C.P., illustrato nel dettaglio e nelle prospettive di sempre più vasta attivazione dal direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati (D.G.S.I.A.) del Ministero della giustizia.

b.4) Le misure patrimoniali nei procedimenti penali e di prevenzione

La rassegna dei modelli organizzativi esistenti in materia di misure patrimoniali, oggetto dell'incontro con i procuratori generali distrettuali, ha consegnato una raffigurazione eterogenea.

Sul piano normativo, d'altra parte, una disciplina compiuta (non esente da problemi di interpretazione) è prevista esclusivamente in materia di misure di prevenzione, nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*), con i correttivi apportati dalla legge di stabilità 24 dicembre 2012, n. 228.

Da tale disciplina emerge un chiaro segnale circa l'importanza attribuita all'esatta rappresentazione del dato inerente alla misura ablativa. In tal senso, vi è un programma in fase di sperimentazione presso il C.E.D. della Corte di cassazione in materia di misure di prevenzione dal quale si ricava ulteriore conferma dell'esigenza dell'esatta rappresentazione dei dati, se non altro per evitare che sullo stesso bene si "accavallino" provvedimenti ablatori diversi e per assicurare rapidità e precisione nell'esecuzione del provvedimento definitivo.

Indicazioni decise sull'utilità nella raccolta dei dati informatici derivano poi dalla recente Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, in quanto ritenuta d'ausilio per la potenziale utilizzazione del risultato ablatorio in funzione delle esigenze dello Stato.

Tale obiettivo richiede, però, il massimo impegno e la razionalizzazione delle risorse acquisite attraverso una loro oculata gestione da parte dell'amministratore giudiziario nominato e del tribunale di prevenzione, unitamente al giudice delegato alla procedura.

Non sono state rilevate notizie precise sull'andamento della gestione fino alla definitiva confisca con devoluzione dei patrimoni acquisiti allo Stato, mentre è stata colta una preoccupata constatazione dello svilimento del valore degli stessi, anche con riferimento al profilo concernente le perdite di posti di lavoro quando oggetto di misure ablatorie siano aziende.

Tale constatazione non pare potersi limitare soltanto alle misure di prevenzione di cui alla disciplina del codice antimafia. È nota l'esistenza del F.U.G., il Fondo unico per la giustizia, introdotto dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e che trova una più dettagliata disciplina nel decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, recante *Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181. Vi affluiscono le somme di danaro contante e i titoli sequestrati, confiscati o comunque a vario titolo presenti nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi.

Ai fini dell'indagine su questo tema, è stata soprattutto valutata la possibilità di raggiungere un'intesa sinergica nella raccolta dei dati. È, infatti, evidente che fino all'istituzione del F.U.G., l'afflusso delle risorse è avvenuto in forme disordinate e magmatiche. L'interrogativo che oggi si pone riguarda l'utilità della precisione della

raccolta dei dati inerenti ai sequestri penali anche in funzione di una più puntuale conoscenza dei proventi acquisiti dal Fondo.

In tale prospettiva, si è cercato di individuare il metodo ottimale di archiviazione dei dati inerenti alle misure patrimoniali. Al riguardo, occorre peraltro rilevare che oggi, in base alle risposte pervenute dai vari uffici interpellati, non risulta che si possa dare per acquisita l'esistenza di strumenti operativi realmente attendibili: la maggior parte delle procure che hanno risposto positivamente alla domanda circa l'esistenza di metodi di archiviazione dei dati inerenti alle misure patrimoniali hanno fatto riferimento a sistemi generici; mentre le risposte negative da parte di altri uffici sembrano poter essere spiegate con la mancanza di sistemi che siano dedicati esclusivamente all'archiviazione di dati inerenti a tali misure. L'unico sistema in qualche modo "tarato" sulla raccolta delle informazioni inerenti alle misure patrimoniali è il S.I.P.P.I. (Servizio informativo prefetture e procure d'Italia), che, tuttavia, è relativo alle sole misure patrimoniali di prevenzione.

In definitiva, all'esito dell'indagine svolta, emerge l'esigenza che, a cura del Ministero della giustizia – che ha già fornito un rilevante contributo sul punto – venga approfondita la ricognizione effettuata sulle dotazioni esistenti negli uffici e soprattutto sulle modalità attraverso le quali si procede alla registrazione dei dati concernenti le misure patrimoniali adottate nel corso dei procedimenti penali.

Sarebbe utile un approfondimento sulle soluzioni tecniche ottimali per il trattamento informatico delle misure patrimoniali, non solo con la finalità di operarne un monitoraggio costante, ma anche per risolvere talune specifiche criticità presenti (e, forse, evitabili) nel loro percorso: il rischio di interferenze tra procedimenti, i controlli sulla durata di quelli in cui le misure reali siano state adottate, la precisa individuazione dei beni che ne costituiscono l'oggetto.

Soprattutto appare imprescindibile che la gestione dei beni oggetto di provvedimenti ablatori di qualsiasi natura avvenga con modalità e accorgimenti idonei a evitarne un decremento di valore, nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti in tali procedure, tra i quali lo stesso Stato al cui patrimonio, in definitiva, il bene

sottratto alla criminalità è poi destinato, in vista di una sua appropriata utilizzazione sociale.

Ulteriore profilo per il quale un'azione sinergica tra uffici giudiziari e F.U.G. appare indispensabile – e su tale terreno sarà opportuno un ulteriore impegno ricognitivo e operativo – riguarda l'immediata destinazione delle somme di pertinenza del Ministero della giustizia, trattandosi di risorse che potrebbero rivitalizzare i beni confiscati (in particolare aziende e immobili che talvolta sono resi inattivi proprio per mancanza di liquidità e di finanziamenti) o, quanto meno, implementare le dotazioni degli uffici giudiziari, utili a produrre un circuito informativo virtuoso tra istituzioni che si muovono su di un terreno comune.

c) Le ulteriori tematiche sottoposte ai procuratori generali delle corti d'appello. Innovazioni normative e giurisprudenziali e ricognizione delle conseguenti prassi

L'anno 2014 è stato particolarmente denso di novità normative, oltre che di sentenze della Corte costituzionale e della Corte di cassazione a Sezioni unite, su temi delicati e importanti, come la disciplina in tema di stupefacenti, ciò che ha indotto l'ufficio a realizzare una raccolta di dati sullo stato interpretativo ed applicativo delle novità introdotte.

Inoltre, altre tematiche delicate ovvero di forte e spesso drammatico impatto sociale, come quelle connesse al traffico illegale di migranti, hanno dato luogo ad una puntuale ricognizione delle prassi applicative al riguardo.

Le richieste dell'ufficio hanno riguardato:

- le problematiche relative all'esecuzione delle sentenze di condanna in materia di sostanze stupefacenti a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 e delle modifiche della relativa disciplina (decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante *Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di*

impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79);

- l'osservanza delle modalità di custodia e conservazione del materiale relativo alle operazioni di intercettazione, con riferimento alla tutela della *privacy* ed alla luce del provvedimento in data 18 luglio 2013 del Garante per la protezione dei dati personali;

- le modalità di ricognizione e le forme di coordinamento con riferimento ai “reati-spia” di infiltrazioni mafiose e, in particolare, dei reati di cui agli artt. 256 e 259 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*), già oggetto di apposita richiesta da parte del Procuratore nazionale antimafia;

- le iniziative di coordinamento in materia di reati di *stalking*;

- le forme di coordinamento tra uffici di procura e sezioni fallimentari in vista del rintraccio di patrimoni sottratti ai creditori.

Inoltre, è stata prospettata ai procuratori generali distrettuali l'opportunità di sensibilizzare i procuratori della Repubblica dei rispettivi distretti in ordine alle delicate problematiche derivanti dalla sentenza n. 42858 del 2014 delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione (sulla quale si veda anche *retro*, cap. 1, § *h*) e l'esigenza di monitorare le iniziative in proposito assunte nei rispettivi distretti, con specifico riferimento alle doverose attivazioni da parte degli uffici del pubblico ministero. Invero, con la menzionata sentenza le Sezioni unite della Corte, esaminando approfonditamente i temi del valore del giudicato penale e delle differenze tra la vicenda giuridica della successione di leggi nel tempo e quella della dichiarazione di incostituzionalità, hanno affermato, in particolare, che:

- l'irrevocabilità della sentenza di condanna non impedisce la rideterminazione della pena in favore del condannato, quando interviene la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma penale diversa da quella incriminatrice, incidente sul trattamento sanzionatorio, e quest'ultimo non sia stato interamente eseguito, pur se il provvedimento “correttivo” da adottare non è a contenuto predeterminato;

- il giudice dell'esecuzione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, c.p., nella parte in cui vietava di valutare prevalente la (allora) circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (oggi, a seguito del decreto-legge n. 146 del 2013, convertito dalla legge n. 10 del 2014, ipotesi autonoma di reato, con previsione di un regime sanzionatorio complessivamente più favorevole), sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, c.p., può affermare la prevalenza dell'attenuante anche compiendo attività di accertamento, sempre che tale valutazione non sia stata esclusa dal giudice della cognizione;

- al pubblico ministero, in ragione delle sue funzioni istituzionali, per effetto della menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2012, spetta il compito di richiedere al giudice dell'esecuzione l'eventuale rideterminazione della pena inflitta anche in applicazione dell'art. 69, quarto comma, c.p., nel testo dichiarato costituzionalmente illegittimo, pur se il trattamento sanzionatorio sia già in corso di attuazione.

Quanto all'ulteriore, rilevante e sensibile tema del contrasto al traffico illegale di migranti, va preso atto che esso impegna diversi uffici requirenti sul territorio nazionale, specialmente nelle zone costiere del sud. Le ipotesi di reato più ricorrenti sono quella dell'associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e quella della violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998. L'ufficio ha voluto in questo caso accendere i riflettori sulle problematiche relative al riconoscimento della giurisdizione nazionale nei casi in cui in acque internazionali fossero iniziate le operazioni di soccorso, o in tale zona fosse stato effettuato il trasbordo da imbarcazioni di maggiore stazza su natanti più piccoli abbandonati poi alla deriva con i migranti a bordo, essendosi posto il problema del legittimo esercizio della giurisdizione ai fini del perseguimento dei reati e dell'adozione di provvedimenti cautelari personali e reali o, invece, della necessità della richiesta del Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 10 c.p..

Questi delicati temi hanno dato luogo alle iniziative di conoscenza e monitoraggio che si espongono di seguito.

c.1) Predisposizione di modelli organizzativi volti alla rilevazione di situazioni di espiazione di pene divenute illegali in materia di stupefacenti

L'esito del monitoraggio circa gli orientamenti emersi nelle procure territoriali in conseguenza dei recenti interventi del legislatore, della Corte costituzionale e delle Sezioni unite della Corte di cassazione ha fatto emergere una generale consapevolezza sulla necessità di operare i necessari correttivi sia in sede di indagini preliminari e del giudizio di cognizione, sia in sede esecutiva.

Si tratta, al di là dei criteri a tal fine adottati, di un dato assai significativo sulla capacità della magistratura di farsi carico degli effetti che leggi dichiarate incostituzionali o riforme improvvise fanno ricadere su procedimenti in corso o su processi ormai definiti.

Il primo e più evidente problema di carattere pratico ha riguardato le modalità attraverso le quali procedere alla verifica di tutte le situazioni meritevoli di attenzione quanto a rischio di trattamento sanzionatorio da ritenersi, in conseguenza delle pronunce già menzionate, non più legale.

I sistemi operativi in dotazione degli uffici di procura e degli uffici giudicanti (salvo per quanto riguarda gli uffici che, potendosi avvalere del sistema S.I.E.P. – Sistema informativo esecuzione penale, sono riusciti a procedere all'estrapolazione dei dati rilevanti, come segnalato da qualche ufficio di procura) non hanno consentito, almeno nella maggior parte dei casi, l'immediata rilevazione di tale informazione. Ne è seguita una ricerca di tipo manuale, fascicolo per fascicolo, di concerto tra uffici requirenti e giudicanti rispettivamente interessati.

La collaborazione tra uffici non può non essere valutata positivamente in quanto segno tangibile dell'unità d'intenti che anima la magistratura; essa, tuttavia, sembra essersi potuta realizzare meglio negli uffici di minori dimensioni nei quali la ricerca

cartacea è apparsa di più semplice realizzazione in ragione della limitata quantità di dati da verificare.

Vi è chi ha cercato una sponda presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con esito, tuttavia, negativo, giacché neppure presso il Dipartimento si è potuta estrapolare l'informazione utile, ossia l'indicazione del tipo di stupefacente per il quale è stata inflitta condanna in esecuzione.

Negli uffici in cui non si è riusciti a effettuare una diretta ricognizione dei procedimenti e dei relativi fascicoli attinenti a condanne definitive riguardanti le c.d. droghe leggere è stato inevitabile intervenire di rimessa, ossia a seguito di istanze presentate dai diretti interessati o dai loro difensori, attraverso il promovimento di incidenti di esecuzione.

È, pertanto, auspicabile che da parte del Ministero della giustizia provenga un supporto finalizzato alla realizzazione di sistemi operativi funzionali all'impostazione di ricerche volte al rintraccio dei dati volta per volta utili, dovendosi avere l'accortezza della previsione di campi informatici adeguati al loro inserimento.

L'argomento ne richiama come corollario un altro, ossia la necessità che vi sia costante coniugazione tra la dotazione tecnologica e l'impiego del personale amministrativo, in rapporto al crescente impegno della magistratura, sovente costretta, come dimostra la vicenda esaminata, a ripercorrere itinerari che potevano ritenersi ormai conclusi o reimpostare indagini già promosse sulla base di parametri di riferimento successivamente modificati.

Sugli aspetti più squisitamente giuridici non resta – come pressoché unanimemente riconosciuto dagli uffici di procura – che attenersi alle indicazioni provenienti dalle decisioni della Corte di cassazione e, in primo luogo, al principio statuito dalle Sezioni unite penali con la citata sentenza n. 42858 del 2014, in tema di rideterminazione della pena a seguito di sopravvenuta incostituzionalità di una norma incidente sul trattamento sanzionatorio in atto.

Si registrano solo isolate posizioni “refrattarie” rispetto a tale principio, espresse da due uffici, che si auspica superabili proprio nella prospettiva dell'art. 6 del decreto

legislativo n. 106 del 2006, che è appunto quella di orientare i momenti di interlocuzione di cui si è ampiamente detto anche nel doveroso impegno di uniforme applicazione del diritto.

c.2) Problematiche relative alle modalità di custodia delle informazioni raccolte attraverso l'attività di intercettazione

Per quanto concerne tali problematiche, in relazione alle quali sono state richieste notizie con riferimento alle misure adottate per tutelare la riservatezza delle informazioni raccolte e, in particolare, in merito alla osservanza delle prescrizioni impartite dal Garante per la protezione dei dati personali, è emerso quanto segue.

Deve essere premesso che il Garante, con provvedimento in data 18 luglio 2013, ha prescritto nei riguardi delle procure della Repubblica di adottare, entro il termine di diciotto mesi dalla pubblicazione dello stesso nella Gazzetta ufficiale, misure di sicurezza fisica e informatica volte al rafforzamento della tutela dei dati personali acquisiti nel corso dell'attività di intercettazione. Il citato termine, con successivo provvedimento in data 26 giugno 2014, è stato prorogato fino al 30 giugno 2015.

Orbene, i dati complessivamente acquisiti consentono di delineare uno scenario che impone di rilevare come appaia realisticamente improbabile l'adozione e l'implementazione di tutte le misure di sicurezza in tema di trattamento di dati personali indicate dal Garante entro il citato termine, di cui dovrebbe essere ragionevolmente considerata la possibilità di differimento (come espressamente richiesto da taluni procuratori generali presso le corti di appello), quantomeno per quel che riguarda i profili attinenti alle misure di sicurezza "fisica".

Sulla base delle situazioni rappresentate, differente è lo stato di attuazione delle prescrizioni in materia di sicurezza informatica rispetto a quelle in tema di sicurezza fisica.

Le prime risultano generalmente osservate (anche grazie alle specifiche ed elevate competenze che, in linea generale, possiedono i soggetti, anche esterni all'amministrazione, operanti nell'ambito delle attività di intercettazione), laddove

radicalmente diverso è il quadro che contraddistingue lo stato di attuazione delle seconde, le quali necessitano della realizzazione di opere (esemplificativamente: impianti di videosorveglianza, impianti di rilevamento ed estinzione incendi, porte e finestre di sicurezza ed antincendio) che richiedono l'impiego di notevoli risorse finanziarie, di difficile reperibilità nell'attuale congiuntura economica.

Tali interventi strutturali – da eseguirsi, peraltro, con risorse che debbono essere fornite in larga misura dagli enti territoriali (Comuni) per taluni lavori di propria competenza e dal Ministero della giustizia per le opere da realizzare a cura dell'amministrazione giudiziaria – sono necessari al fine di consentire agli uffici giudiziari di apprestare tutte le prescritte tutele, ma vi è seriamente da dubitare che essi possano essere finanziati ed eseguiti entro il prescritto termine, benché molti dirigenti degli uffici inquirenti si siano tempestivamente attivati in tal senso.

Ciò, in particolare, ove si consideri che davvero precaria è la situazione in talune sedi (il riferimento è, in particolare, agli uffici situati in territori interessati nel recente passato da fenomeni sismici).

Sempre con riferimento a tale profilo vi è da considerare che ricorre anche il caso di uffici giudiziari, di particolare importanza, in attesa di trasferire le sale *server* in altri luoghi.

Per quanto riguarda la sicurezza informatica, accanto ad alcuni casi nei quali è stata segnalata l'integrale osservanza delle direttive impartite dal Garante, emerge in generale che le misure risultano in larga parte attuate, specie presso gli uffici del pubblico ministero situati nei capoluoghi di distretto, i quali, avendo attribuzioni in materia di criminalità organizzata, sono quelli che maggiormente fanno ricorso alle attività di intercettazione.

In definitiva la situazione appare migliorata rispetto al passato, anche recente, con riguardo alla sicurezza del trattamento dei dati personali, e ciò sia, come detto, con riferimento alla sicurezza informatica, sia per quel che concerne le misure predisposte per l'accessibilità ai "centri intercettazioni comunicazioni", sia, infine, per quel che riguarda l'attività di intercettazione mediante la c.d. remotizzazione, avendo i capi

degli uffici inquirenti generalmente impartito disposizioni efficaci ai fini della prevenzione del rischio di “fughe di notizie”.

c.3) Ricognizione e coordinamento in tema di “reati-spia” di condotte illecite ascrivibili all’area della criminalità organizzata

Dalle risposte degli uffici interpellati si evince che l’attenzione, quali “reati-spia” di infiltrazioni della criminalità organizzata, è generalmente rivolta verso fattispecie diverse rispetto ai reati in materia ambientale di gestione e di traffico illegale di rifiuti, di cui agli artt. 256 e 259 del già richiamato decreto legislativo n. 152 del 2006, pur con significative varianti tra le diverse aree territoriali del Paese.

In particolare al centro-sud sono considerate principalmente, in questa chiave, le estorsioni, le usure, le rapine, il traffico di sostanze stupefacenti, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, nonché i reati di incendio, sovente di fonte mafiosa e sempre causa di grave danno ambientale.

Al nord l’attenzione è focalizzata anche sui reati finanziari, societari, fallimentari, sulla immigrazione clandestina, sul favoreggiamento e sullo sfruttamento della prostituzione.

Dalla procura generale di Napoli è giunta segnalazione di un intenso impegno degli uffici nella ricognizione e coordinamento tra procure e D.D.A. riguardo ai “reati-spia”, che si estende anche ai reati in materia ambientale, pienamente percepiti nella loro potenzialità espressiva di retrostanti contesti organizzati, anche in relazione alla peculiare realtà territoriale. È stata infatti evidenziata una situazione nella quale lo smaltimento illecito dei rifiuti risulta in larga parte controllata e gestita da *clan* camorristici e ricollegata ad altre attività illecite, esse stesse riconducibili, direttamente o indirettamente, alla criminalità organizzata (quali il settore dell’abusivismo edilizio, quello della contraffazione dei prodotti tessili, calzaturieri e conciari, con le correlate problematiche di smaltimento degli “scarti”).

Elevata è risultata la consapevolezza dell’importanza di assicurare la circolarità delle informazioni tra le varie competenze interessate con considerazione prospettica

del loro inserimento in una “banca dati relazionale” che possa rappresentare per i magistrati un punto di riferimento per le deleghe di indagini ed il coordinamento investigativo.

Anche dalla procura di Brescia è stato segnalato il forte interessamento circa il traffico illecito di rifiuti, con iniziative, in corso di adozione, nell’ambito dell’attività di coordinamento della D.D.A. e delle attribuzioni del procuratore generale, in tema di vigilanza, estesa ai reati di cui agli artt. 256 e 259 citati, e ciò al fine di contrastare le infiltrazioni delle organizzazioni criminali, che inquadrano da tempo il ciclo dei rifiuti e la gestione dello stesso tra i loro obiettivi primari.

La procura di Catania, la quale ha già in corso un protocollo organizzativo per la trasmissione alla procura distrettuale di notizie di reato per “reati-spia”, sino ad ora non comprendenti specificamente le fattispecie in discorso, ha convenuto sull’opportunità del loro specifico inserimento; il procuratore generale di Genova ha rappresentato che a ciò si è già provveduto. La procura di Milano ha riferito che da indagini della D.D.A. e delle procure ordinarie emerge la diffusione dell’illecito smaltimento dei rifiuti in tutti i cantieri, con un unico *modus operandi* basato su falsi piani di scavo e presenza di “padroncini” calabresi.

Dalle risposte di non pochi procuratori generali è dato evincere il ricorso alla sottoscrizione di protocolli di intesa per le iniziative di coordinamento con la D.D.A. in tema di “reati-spia” e segnalato il perseguimento di un effettivo coordinamento anche tramite il sistema delle deleghe e delle coassegnazioni, volte all’operare congiunto del magistrato addetto alla procura ordinaria e del magistrato addetto alla D.D.A., in ipotesi di comunicazioni di reati inerenti i “reati-spia”.

In proposito il procuratore di Lecce ha riferito circa la creazione di un gruppo di procuratori con funzioni di *trait d’union* con la D.D.A., con l’assegnazione dei reati previsti dagli artt. 256 e 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 al diverso gruppo di lavoro che si occupa di ambiente, nell’ambito del quale però uno dei magistrati ha competenza specifica per i reati di cui all’art. 260 dello stesso decreto, in tema di

attività organizzate per il traffico illegale di rifiuti, per la cui trattazione viene sistematicamente applicato alla D.D.A..

Dalla procura di Roma è stato riferito il ricorso al sistema della coassegnazione dei procedimenti di competenza della D.D.A. ai sostituti assegnatari dei procedimenti relativi ai “reati-spia” che hanno dato origine alle indagini; altrettanto dagli uffici di procura di Salerno e di Napoli.

Conclusivamente può rilevarsi:

- l'emergere di protocolli o comunque sistemi di coordinamento abbastanza diffusi tra procure ordinarie e D.D.A. con riferimento ai “reati-spia”, talvolta con interessamento anche della Procura nazionale antimafia (a titolo esemplificativo possono citarsi i protocolli adottati e segnalati, per i rispettivi distretti, dai procuratori generali di Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Potenza, Reggio Calabria, Venezia);

- una attenzione non sempre uniforme, almeno sino alle sollecitazioni promosse dalle iniziative di questo ufficio e dalla interlocuzione con il Procuratore nazionale antimafia, ai reati in materia ambientale legati al traffico e alla gestione dei rifiuti quali possibili “reati-spia” di infiltrazioni di gruppi organizzati;

- la sensibilizzazione però, degli uffici interpellati, per la valutazione di tali episodi criminosi anche nella anzidetta prospettiva.

c.4) Iniziative di coordinamento in materia di stalking

L'introduzione, con decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 612-bis c.p. ha riscosso diffuso consenso, perché percepita come norma giunta a colmare un vuoto normativo rispetto a condotte minatorie e violente persistenti, connotate da una particolare incidenza sulle persone offese e da un disvalore tale da trascendere i vari e ripetuti atti illeciti attraverso cui esse si esprimono.

E sono stati numerosi i procuratori generali che hanno segnalato un significativo incremento dei procedimenti per il delitto di *stalking* nel periodo in esame, da ricondursi sia alla più pertinente qualificazione dei fatti lesivi sia ad una maggior presa di coscienza delle vittime, in parallelo con un incremento delle iscrizioni per il reato di maltrattamenti in famiglia di cui all'art. 572 c.p.

Sebbene le notizie diffuse dai *media*, inerenti ai casi più clamorosi e agli eventi più infausti, possano far pensare ad una non adeguata attenzione e repressione riguardo a tale tipologia di reati e soprattutto ad una non appropriata tutela delle vittime, il quadro che si delinea dalle risposte degli uffici interpellati è di diverso segno.

Risulta anzitutto diffusamente praticato l'affidamento dei procedimenti in questo ambito a gruppi di magistrati specializzati; numerose procure hanno infatti segnalato la costituzione di appositi *pool* che si occupano dei reati avverso le c.d. "fasce deboli", comprendenti il delitto di *stalking*, nonché i fatti di violenza in famiglia e contro i minori e quelli di violenza sessuale.

Detta esigenza di specializzazione trova avanzata espressione nel distretto di Roma dal quale è giunta segnalazione della adozione di un apposito "turno esterno ed arrestati" riservato a tali tipologie di reati e ricoperto dai magistrati componenti il *pool*, iniziativa inserita nel piano organizzativo dell'ufficio per gli anni 2014-2016. Si tratta di un'esigenza che la procura di Roma ha riferito di coltivare anche nelle successive fasi processuali. Analoghe iniziative sono in corso di realizzazione da parte di altri uffici.

Vi è inoltre attenzione, presso gran parte delle procure, per la considerazione unitaria delle denunce per fatti analoghi, che interessino come autori e come vittime le stesse persone, magari segnalati come autonomi più lievi reati, ma che risultino suscettibili di essere ricompresi nell'ambito di una condotta di *stalking*; e ciò al fine di non avere preclusa una visione d'insieme che possa essere espressiva del diverso e più grave delitto di atti persecutori e consentire una più appropriata qualificazione giuridica.

Avvertita è altresì l'esigenza di una trattazione non solo prioritaria ma anche rapida dei procedimenti relativi a tali reati, in funzione di una adeguata tutela delle persone offese, anche tramite la tempestiva adozione, quando necessario, delle diverse misure cautelari e in funzione di una veloce uscita delle vittime dal circuito processuale.

Allo scopo, una procura siciliana ha segnalato il costante monitoraggio della durata dei procedimenti e l'introduzione del visto del procuratore sulle richieste di proroga delle indagini per tutti i reati compresi nelle c.d. "fasce deboli" tra cui lo *stalking*, con risultati positivi in termini di contrazione dei tempi di durata; un altro ufficio dell'isola, sede di D.D.A., ha, a sua volta, segnalato il determinante ricorso alla richiesta di incidente probatorio per l'assunzione delle dichiarazioni della persona offesa nell'immediatezza della presentazione della querela, anche al fine di evitare il fenomeno della vittimizzazione secondaria.

Numerosi sono i procuratori generali dei distretti che hanno riferito dei soddisfacenti risultati conseguiti tramite il tempestivo ricorso alla richiesta di misure cautelari, in elevata percentuale concesse dal giudice, sia con riferimento alle forme più tenui dell'allontanamento dall'abitazione familiare e del divieto di avvicinarsi ai luoghi frequentati dalla vittima sia con riferimento alle più gravose misure restrittive; hanno altresì segnalato la diffusione di direttive alle forze di polizia con riferimento alle ipotesi di arresto in flagranza.

Più in generale è risultato perseguito, dagli uffici giudiziari in tal senso più attivi, il raccordo dei gruppi specializzati di magistrati con le forze di polizia sin dalla prima acquisizione della notizia di reato, con la diffusione di direttive e la concertazione di tecniche di intervento e di indagine (si segnala, al riguardo, tra le altre, la procura di Torino, che ha fatto riferimento ad iniziative atte a concentrare le indagini relative a tale fenomeno, segnatamente a mezzo di forme di registrazione che consentono di individuare in tempo reale le precedenti iscrizioni relative allo stesso indagato o alla stessa persona offesa).

Di indubbio interesse risultano le linee-guida per la polizia giudiziaria diffuse dalla procura di Catania in materia di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e violenza

sessuale, formalizzate in apposite schede tecniche da utilizzare nelle diverse circostanze sia al fine della acquisizione il più completa possibile dei dati sia al fine di un'adeguata valutazione del rischio e della adozione delle iniziative più pertinenti.

Sono stati segnalati, da numerose procure, come oggetto di particolare attenzione, l'ascolto e la tutela delle persone offese, sino a giungere alla individuazione, in sinergia con gli enti territoriali e di protezione, di strutture cui esse possano fare riferimento in caso di necessità. Ancor prima si è percepita l'importanza di rendere agevole e immediato il loro rapporto con le forze di polizia; in proposito l'ufficio di procura da ultimo menzionato ha riferito di aver sollecitato, in occasione degli incontri con le forze di polizia, l'individuazione da parte della polizia giudiziaria, nei casi di particolare gravità, di un referente per la persona offesa, con cui costei possa direttamente rapportarsi, così da rendere possibile un intervento immediato (anche con arresto dello *stalker*, quando ciò sia reso necessario dalla persistenza ed invasività della sua condotta).

Particolare cautela è risultata riservata alla audizione delle persone offese minorenni, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori, introduttiva dell'obbligo per la polizia giudiziaria, che intenda procedere ad assumere informazioni a norma dell'art. 351 c.p.p., di avvalersi di un esperto di psicologia o psichiatria infantile nominato dal pubblico ministero.

Di rilievo anche lo strumento di coordinamento in materia di reati contro le "fasce deboli" segnalato dal procuratore generale di Firenze e costituito dal "codice rosa", divenuto oggetto di un protocollo di intesa tra la Regione Toscana e la procura generale. Lo strumento prevede l'assegnazione, per le vittime di atti persecutori o di altre forme di violenza, in aggiunta ai normali codici di *triage* in uso alle strutture di pronto soccorso, del suddetto "codice rosa", che comporta l'attivazione di uno speciale canale di accesso alle strutture ospedaliere oltre che l'intervento di operatori di diversa competenza professionale in funzione sia della assistenza alla persona

offesa sia della celere raccolta delle fonti di prova, con risultati che si indicano assai proficui.

Da considerare altresì l'istituzione, presso talune procure, di un apposito "sportello antiviolenza" dedicato all'ascolto e all'orientamento di soggetti abusati.

Nella medesima ottica si muovono le iniziative intraprese e segnalate da numerose procure per la elaborazione ed adozione di protocolli di intesa con altri uffici giudiziari, anche minorili, forze di polizia, enti territoriali, strutture sanitarie, ed ancora per l'adesione a progetti, finalizzati a promuovere la tempestiva segnalazione e acquisizione della notizia di reato, la celere assicurazione delle fonti di prova e, contemporaneamente, a favorire l'approntamento di una adeguata tutela alle vittime di violenza, con l'attivazione e messa a disposizione di diverse competenze e professionalità, pure in una prospettiva di prevenzione.

Possono in tal senso citarsi, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo delle molteplici iniziative segnalate, i progetti "antiviolenza" adottati dagli uffici inquirenti di Bari, Catania, Firenze e Lecco.

Resta, all'esito di una ricognizione soddisfacente dello spiegamento di strumenti, iniziative e professionalità, per il contrasto allo *stalking* e più in generale alla violenza contro le "fasce deboli", la constatazione del persistente verificarsi, in conseguenza di tali condotte, di eventi tanto più clamorosi quanto più gravi; il procuratore di Reggio Calabria ha fatto riferimento a due omicidi di donne riconducibili a violenza di genere, intervenuti nel periodo in esame.

Nella difficoltà, non solo di eliminare ma anche di reprimere condotte delittuose scaturenti da peculiarità prevaricatrici e violente connotanti il soggetto agente, che si attivano soprattutto in determinati contesti e relazioni, l'impegno e l'affinamento delle strategie di prevenzione e repressione dei reati e di tutela delle persone offese rimane comunque la via da seguire; allo scopo deve ritenersi certamente proficua la conoscenza e diffusione, tra tutti gli uffici di procura, delle buone prassi emerse dalla indagine qui compendiata.

c.5) Collaborazione tra uffici di procura e tribunali finalizzata alle iniziative in ordine ai reati fallimentari e al recupero dei patrimoni sottratti ai creditori

Con qualche eccezione, in massima parte le risposte pervenute dalle procure territoriali non hanno fornito indicazioni circa l'esistenza di modelli organizzativi di sicura efficacia nei rapporti con gli uffici fallimentari dei tribunali. Ciò nondimeno, pare generalizzata l'esigenza della costruzione di una relazione sinergica tra l'ufficio requirente e l'ufficio giudicante. Il ruolo del pubblico ministero nelle procedure concorsuali è mutato e all'organo inquirente spetta il compito di richiedere il fallimento quando emergano situazioni d'insolvenza sulle quali il tribunale fallimentare non può più procedere d'ufficio. L'intervento del pubblico ministero, perciò, ad onta della tendenziale privatizzazione del sistema delle procedure concorsuali conseguente alla riforma del 2005, si caratterizza per un approccio sempre più consapevole e informato sin dall'espressione dei pareri (come ad esempio per l'ammissione e la successiva omologa del concordato preventivo).

Non si possono non condividere le osservazioni svolte dal procuratore della Repubblica di Roma su taluni aspetti contraddittori di indirizzo legislativo, che, per un verso, paiono reclamare un controllo attento sullo scrupoloso adempimento ai propri compiti funzionali da parte dei professionisti a vario titolo coinvolti nella trattazione delle procedure concorsuali e che, per altro verso, non lanciano segnali coerenti con la valorizzazione del diritto penale fallimentare.

Tutto ciò contrasta con i sintomi di un'economia gravemente inquinata non solo e non tanto da fattori fisiologici dell'impovertimento del sistema pubblico e privato, ma anche e soprattutto da espedienti criminosi di sottrazione delle risorse all'adempimento dei debiti, con una spirale perversa nei rapporti commerciali.

Le innovazioni legislative, in un tentativo di semplificazione nell'accesso alle procedure concorsuali minori, affidano alle valutazioni di tecnici e di stimatori la fattibilità dei piani di risanamento e il buon esito delle iniziative (come, ad esempio, con riferimento agli artt. 236-bis L.F. e 19 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante *Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi*

da sovraindebitamento). Si tratta di momenti cruciali nella gestione della crisi, rispetto ai quali sarebbe improvvido deflettere da un controllo da parte del pubblico ministero che tuttavia richiede la disponibilità di strumenti adeguati a fronteggiare problematiche tecnico-economiche, spesso di non facile lettura; cosicché, anche in tale prospettiva, una maggiore possibilità di scambio informativo e culturale con l'ufficio fallimentare deve essere considerata più che opportuna.

Né l'utilità di tale tendenziale simbiosi sembra mutare qualora il pubblico ministero approdi alle vicende fallimentari da una prospettiva esclusivamente penalistica. In effetti, da diversi uffici si segnala l'esigenza di una maggiore solerzia nell'individuazione dei "reati-spia" della bancarotta (appropriazioni indebite di beni o di danaro, pratiche artificiose in frode a fornitori e clienti, società a grave insolvenza tributaria).

A tali fini, risultano essere state formulate talune indicazioni operative, che utilizzano un esame incrociato dei dati risultanti dal RE.GE. e una approfondita consultazione tra i pubblici ministeri titolari di indagini simili. È diffusa l'articolazione specialistica dei pubblici ministeri addetti al settore fallimentare, quasi sempre integrati nel gruppo dei reati di criminalità economica, ai quali vengono solitamente assegnati i compiti di seguire le relative vicende civilistiche che per legge richiedono la presenza del medesimo rappresentante dell'ufficio.

La modulazione organizzativa muta, poi, a seconda delle caratteristiche criminali dei territori. La procura di Palermo, ad esempio, si è attivata unitamente all'ufficio del tribunale fallimentare per porre in essere un protocollo d'intesa volto allo snellimento dello scambio di informazioni utili ai fini delle indagini penali, con effetto anche sui tentativi di recuperare risorse distratte. In una direzione non dissimile sembra orientata pure la procura di Reggio Calabria, presso la quale è in fase di studio un protocollo formale tra magistrati della procura e magistrati civili del tribunale addetti alla materia fallimentare ed esecutiva, funzionale alla raccolta di dati inerenti alla tipologia, alla qualità dei soggetti, al valore dei beni compresi nella

procedura, in quanto sintomatici di movimenti di ricchezza suscettibili di approfondimento investigativo.

Sul piano delle modalità operative volte alla semplificazione e alla speditezza dello scambio informativo tra ufficio fallimentare e procura della Repubblica, in taluni uffici risultano avviate utili prassi organizzative. Nella procura di Milano, ad esempio, lo scambio di informazioni tra i due uffici si avvale di tecnologie informatiche. Il procuratore di Firenze ha segnalato che è in corso di realizzazione un progetto che prevede l'inserimento dell'ufficio del pubblico ministero nel portale del processo civile, il che consentirà la realizzazione di un più efficace canale di comunicazione e di scambio di atti e provvedimenti tra procura e uffici del tribunale che si occupano di procedure per le quali è prevista la partecipazione del pubblico ministero. Nella procura di Bari è in fase di sperimentazione un progetto telematico funzionale al flusso più immediato nello scambio d'informazioni tra gli uffici. La procura generale di Torino ha segnalato che tutti i ricorsi per concordato preventivo vengono inviati, per il previsto parere, al procuratore della Repubblica aggiunto; che, in caso di dichiarazione di fallimento, una copia della relazione di cui all'art. 33 L.F. viene trasmessa al medesimo procuratore aggiunto che provvede, in caso di emersione di estremi di reato, alle conseguenti iscrizioni a modello 21; che il pubblico ministero partecipa a tutte le udienze dinanzi al collegio, nonché alle udienze relative ad istanze presentate dal suo ufficio; che i curatori provvedono direttamente a segnalare al procuratore della Repubblica condotte distrattive. Infine, la procura di Trani ha segnalato la particolare attenzione, in sinergia con la sezione fallimentare, circa il recupero dei patrimoni sottratti in danno dei creditori.

È quest'ultimo, in conclusione, il tema che in prospettiva merita ulteriore attenzione nel quadro dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Anche attraverso la disamina della giurisprudenza di legittimità, si constata come frequenti e di notevole complessità siano le interferenze tra procedura concorsuale e misure patrimoniali adottate in sede penale. Nel rapporto tra ufficio giudiziario fallimentare e procura il patrimonio entra in gioco non solo come obiettivo di

rintraccio in funzione della sua messa a disposizione della massa creditoria, ma anche perché, più in generale, in un momento di grave ascesa quantitativa della crisi economica con la cessazione delle imprese e la paralisi dell'attività economico-commerciale, massima dovrebbe essere l'attenzione nei confronti del creditore il quale abbia riposto legittimo affidamento sul patrimonio altrui nella conclusione di un affare. È un tassello di realtà quotidiana che spesso incrocia la crescita vertiginosa di sequestri e/o confische a vario titolo eseguite in sede penale; cosicché non è affatto superfluo interrogarsi attraverso quali modalità giuridiche e operative sia possibile armonizzare le esigenze sottese alle misure patrimoniali assunte in sede penale e le esigenze di soddisfazione delle legittime aspettative del creditore.

In tale ambito il rapporto tra procedura concorsuale e misura patrimoniale assunta in sede penale sembra costituire un particolare aspetto della più generale tutela del diritto del terzo sul bene oggetto di provvedimento ablatorio.

Ad oggi non si possono ritenere conseguiti sul piano dell'elaborazione giurisprudenziale risultati definitivi su questo terreno.

Si può solo osservare che l'argomento trova una diffusa articolazione nel titolo IV (rubricato, appunto, *La tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali*) del "codice antimafia" (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159).

c.6) Problematiche connesse al traffico illegale di migranti

Il dilagante fenomeno del traffico illegale dei migranti, soprattutto via mare, ha impegnato diversi uffici requirenti, in particolare quelli aventi competenza su acque territoriali limitrofe alle zone – africane, mediorientali ed albanesi – da cui detti migranti provengono.

Il primo problema che si è posto ha riguardato i profili della sussistenza o meno della giurisdizione italiana. In merito può senz'altro considerarsi che, fin dall'inizio dell'operazione militare ed umanitaria denominata *Mare nostrum* (ottobre 2013) ed in linea con l'orientamento ormai costante della Corte di cassazione, nei vari procedimenti iscritti in relazione ai delitti concernenti il fenomeno dell'immigrazione

clandestina per via marittima – in primo luogo quelli previsti dagli artt. 416, comma 6, c.p., e 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – è per lo più stata ritenuta la giurisdizione nazionale. Quest’ultima è stata confermata anche in sede di applicazione delle misure cautelari e di giudizio in relazione all’art. 6, comma 2, c.p., essendosi osservato che i reati debbono ritenersi consumati in territorio italiano, quanto meno considerando l’evento consequenziale della condotta incriminata, vale a dire l’ingresso dei cittadini stranieri clandestini nel mare territoriale, come ultima frazione della condotta criminosa.

Ed invero è stato ritenuto che la condotta addebitabile ai c.d. scafisti della nave-madre non si interrompe nel momento del trasbordo dei migranti dalla nave ad una imbarcazione più piccola, ma prosegue, secondo una struttura organizzativa ben pianificata, sino al successivo trasferimento in acque territoriali. In particolare, l’abbandono in acque extraterritoriali su natanti inadeguati è finalizzata a provocare l’intervento di soccorso e a far sì che i trasportati siano accompagnati nel tratto di acque territoriali dalle navi dei soccorritori i quali, comunque, operano sotto la copertura della scriminante dell’art. 54 c.p.; in tali casi l’azione è direttamente riconducibile ai trafficanti e si lega, senza soluzione di continuità, al primo segmento della condotta commessa in acque extraterritoriali, venendo così a ricadere nella previsione dell’art. 6, comma 2, c.p.. Tesi, quest’ultima, sostenuta con dovizia di argomentazioni soprattutto ad opera della procura della Repubblica di Catania.

È stato segnalato un solo caso in cui è stata fatta richiesta al Ministro della giustizia a norma dell’art. 10 c.p. in relazione al delitto di omicidio volontario, contestato, oltre ai consueti reati di traffico illecito di migranti, agli scafisti in riferimento al ritrovamento di diciotto cadaveri nella stiva di un’imbarcazione, approdata a Malta, su cui era stato trasportato in condizioni disumane un numero eccessivo di persone.

In relazione a dette condotte, ascrivibili non di rado a minorenni, risultano adottati provvedimenti cautelari personali e reali nei confronti degli scafisti. In tali casi, i provvedimenti emessi sono stati convalidati e confermati, anche sotto il profilo della

giurisdizione nazionale, dai vari giudici chiamati a valutarne i presupposti sostanziali e cautelari.

L'imponenza del fenomeno ha portato le procure maggiormente interessate dallo stesso a studiare stabili forme di raccordo tra le unità militari operanti in mare e la polizia giudiziaria delegata sul territorio, forme che hanno dato esiti soddisfacenti soprattutto là dove le indagini siano state affidate esclusivamente ad un corpo di polizia (di regola la squadra mobile) e dove sia stato possibile avvalersi della collaborazione di qualche migrante clandestino.

È stata anche segnalata l'opportunità di una maggiore attenzione ai profili investigativi già al momento del salvataggio in mare mediante l'adozione di idonei accorgimenti (per esempio, braccialetti adesivi) finalizzati all'individuazione della provenienza dei migranti, e quindi anche degli scafisti, da una stessa imbarcazione.

Meno rilevante, infine, è risultato il fenomeno dei migranti via terra, in relazione al quale risultano comunque avviate proficue forme di collaborazione con le forze di polizia croate e slovene.

3. IL SETTORE CIVILE

a) La crisi della giustizia civile e l'evoluzione della società

Rivolgere l'attenzione al giudizio civile significa ancora una volta dover fare i conti con una realtà non nuova, già nel 1994 definita nella Relazione del Procuratore generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia come “drammatica non solo per quel che consente di registrare in termini di abbandono dei diritti e di diniego di giustizia, ma anche per gli insopportabili costi sociali che la sfiducia dei cittadini e l'incertezza nei rapporti economici costringono a pagare”. Questa realtà è rimasta purtroppo sostanzialmente immutata, anzi si è aggravata, e al suo interno è rimasta aperta ed irrisolta la “questione cassazione”, comunemente identificata con quella posta dall'eccezionale numero di ricorsi che assediano – per usare un termine di recente posto a titolazione di un convegno – la Corte. Questione, anch'essa, antica, se si considera che il numero eccessivo di affari era stato rilevato alla fine dell'800 da Pisanelli e segnalato da Mortara agli inizi del '900.

La drammaticità della situazione è tale da imporre di non indulgere in stanchi rituali, ma di prendere atto che la crisi della giustizia civile – e, al suo interno, del giudizio di cassazione – è pericolosamente vicina al punto di non ritorno. Sono, quindi, improcrastinabili interventi normativi chirurgici e chiari, che esigono l'assunzione della responsabilità di introdurre soluzioni suggerite da congrui e illuminati progetti.

La premessa dalla quale occorre muovere è che additare nel numero degli affari la ragione di una crisi così grave aiuta poco al fine di elaborare e realizzare le misure in grado di permetterne il superamento. L'abnorme proliferazione dei ricorsi ne costituisce, infatti, la causa immediata, dato che la matrice originaria della crisi è ben più complessa, dovendo essere identificata in una eterogenea congerie di fattori produttivi dell'ipertrofia dei processi civili, incompatibile, per definizione, con un modello di “Corte suprema” e che ha debilitato la funzione di nomofilachia,

spingendo quest'ultima verso posizioni residuali e accentuando invece una impropria funzione di "terza istanza".

Tra detti fattori vanno ricordati, a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza: il fenomeno che va sotto il nome di giurisdizionalizzazione dei diritti; l'affermarsi di società pluraliste e pluriclasse, che ha contribuito alla proliferazione di norme specifiche e particolari, spesso formulate come statuizioni programmatiche, a causa della delega da parte del potere politico al potere giudiziario del compito di comporre i conflitti sociali, ciò che ha concorso ad aumentare il numero delle liti, anche per la problematicità di enucleare principi generali stabili; la difficoltà del potere politico e della funzione legislativa che in esso si esprime di offrire pronta ed efficace soluzione alle esigenze della società civile; l'incrinarsi della coesione del corpo sociale e la proliferazione della frammentazione e dell'aggregazione dei gruppi intorno ad interessi comuni solo ad essi, non all'intera società, che hanno contribuito ad incrementare il numero di conflitti e a scaricare sul giudice tensioni e problemi che non dovrebbero trovare risposta in sede giurisdizionale.

La sempre più rapida evoluzione della scienza e della tecnologia ha poi fatto emergere nuovi problemi in ambiti che il legislatore raramente è stato in grado di affrontare con la necessaria tempestività ed in relazione ai quali il giudice è stato chiamato a dirimere controversie in domini in precedenza inesplorati. Nel contesto di una società c.d. postmoderna insorgono a ritmo continuo nuovi interessi, nuove esigenze, nuove istanze di tutela (è il fenomeno della c.d. *litigation explosion*). Si pensi in particolare alla tutela dell'ambiente ed ai rischi correlati; alla *privacy*; alla tutela degli immigrati; alla tutela dei consumatori e contro i poteri forti (le c.d. autorità private); ai nuovi confini della famiglia; al danno biologico ed esistenziale, fino alle istanze più complesse come la tematica della fine della vita, con il difficile distinguo tra l'eutanasia e l'accanimento terapeutico; la materia della procreazione.

Il legislatore è costretto ad intervenire affannosamente per definire contenuti ed ambiti della disciplina di interessi ed esigenze sempre nuovi e, quindi, spesso ciò fa

con ritardo, con la conseguenza che, nel frattempo, la loro regolazione resta affidata al giudice che, coadiuvato dal pubblico ministero, è chiamato alla difficile opera di colmare i vuoti normativi.

In tal modo la funzione giurisdizionale si carica del gravoso e delicato compito di regolare i molteplici contrasti che insorgono nel tessuto sociale e di tutelare i “nuovi” diritti, occupando gli spazi che il legislatore non interviene a disciplinare. All’affermarsi di istanze nuove si accompagna, inevitabile e con carattere di continuità, la curva crescente del contenzioso ordinario, ancora più alimentato dalla pesante congiuntura economica, che accentua la criticità dei rapporti civili e commerciali, in una sorta di circolarità tra cause ed effetti.

D’altra parte, le molteplici istanze di tutela – siano esse nuove o tradizionali – reclamano il processo, ma fanno fatica a trovare tramite esso una risposta soddisfacente, perché troppo spesso restano impigliate nei meccanismi processuali, che pongono sovente problemi non semplici (e talvolta inutilmente complessi) sin dalla fase dell’individuazione della giurisdizione, fino a pervenire quasi sempre al riesame di legittimità, oggi possibile anche per questioni di infimo interesse e di scarsa rilevanza.

L’affermarsi della tutela dei c.d. interessi superindividuali o diffusi (in particolare, nelle materie dell’ambiente e della tutela dei diritti del consumatore), per altro verso, ha concorso all’ipertrofia dei processi, con l’ampliamento dell’accesso alla tutela giurisdizionale, agevolato dal sostegno offerto al litigante tradizionale da gruppi ed associazioni che perseguono i propri fini anche (talora soprattutto) nella lite individuale, la quale spesso costituisce la fonte della loro legittimazione ed affermazione nel contesto della società civile.

Il superamento della dimensione nazionale nello sviluppo e nella tutela dei diritti ha, infine, positivamente contribuito ad incrementare le garanzie, ma ha dato luogo anche a nuove questioni, a causa della complessità del nuovo sistema delle fonti del diritto, della strutturazione dell’ordinamento secondo lo schema c.d. multilivello, della facoltà dei singoli di rivolgersi, in taluni casi, direttamente alle Corti

sovrnazionali per ottenerne tutela e della difficoltà di armonizzare le giurisdizioni nazionali, sovranazionali ed internazionali.

Il processo di modernizzazione e la transizione dal diritto acquisito all'accordo regolato contrattualmente, il passaggio dal dominio della tradizione a quello della legge o della razionalità hanno, a loro volta, comportato l'erosione delle istituzioni tradizionali all'interno delle quali erano in passato risolti i conflitti.

In definitiva, dobbiamo prendere atto che, come è stato sapientemente osservato, il secolo nel quale stiamo vivendo si è lasciato definitivamente alle spalle il "mondo di ieri", in cui ogni fenomeno sembrava essere puntualmente e compiutamente regolato da una precisa norma, sostituito da un mondo nuovo, caratterizzato dall'elasticità e dall'implementazione dei conflitti e dalla loro composizione in ambito giudiziario.

Si tratta di un quadro di complessità tale da rendere chiara l'impossibilità di fronteggiare la crisi (che, quindi, è di sistema e rinviene le sue radici più profonde nella stessa struttura della società e nella sua vorticoso e profonda modificazione che ne sta ridisegnando elementi costitutivi e conformazione) pensando che sia possibile porvi rimedio mediante interventi limitati al solo apparato giudiziario o, addirittura, attraverso le sole riforme processuali. L'importanza di queste ultime resta fondamentale, come è ovvio, purché sia chiara l'esigenza di un approccio che proceda dalla consapevolezza che la crisi della giustizia va aggredita mediante interventi molteplici, operanti su piani diversi. Non è, infatti, seriamente sostenibile che essa possa essere risolta mediante interventi che riguardino esclusivamente l'ambito giudiziario, certo indispensabili e, tuttavia, sicuramente insufficienti a fornire congrue ed adeguate soluzioni alla stessa. Per conseguire questo scopo si impone un'azione di ben più ampio respiro, imposta dall'esigenza di ripensare schemi elaborati in passato, ma non più validi in riferimento ad una società tecnologicamente avanzata, sviluppatasi in una dimensione transnazionale.

In definitiva, la complessità dei fenomeni sinteticamente descritti impone di abbandonare l'illusoria convinzione che le riforme processuali, più o meno ampie, possano, di per sé sole, permettere di porre rimedio alla crisi della giustizia civile.

Inoltre, in riferimento a queste ultime, per garantirne efficacia e congruità rispetto allo scopo da perseguire, è imprescindibile muovere dalla premessa che finalità delle regole del processo deve essere quella di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, il diritto di difesa e il principio del contraddittorio, ma non di dare luogo ad inutili artifici e complessità, potenzialmente idonei ad alimentare eleganti quanto inutili dibattiti, senza affatto assicurare pronta ed efficace garanzia degli interessi meritevoli di tutela.

b) Il percorso di riforma avviato dal legislatore: le riforme organizzative e ordinamentali

La difficoltà e la complessità del compito da affrontare impongono di rifuggire da inutili lamentele e di non indulgere in uno sterile pessimismo. Anzi, esse possono e devono fungere da stimolo per immaginare nuovi scenari ed elaborare proposte che – nel rispetto della cornice segnata dai principi costituzionali – possano contribuire al superamento della crisi. E la finalità e lo scopo della solenne inaugurazione dell'anno giudiziario è quella di svolgere un consuntivo dell'attività svolta nell'anno appena decorso, anche per identificare i punti di maggiore criticità dell'azione giudiziaria, richiamando l'attenzione del legislatore su quelli di essi sui quali appare più urgente intervenire, fornendo eventuali suggerimenti, con spirito costruttivo, nel rispetto delle competenze stabilite dall'ordinamento, senza inutili e sterili “contrapposizioni polemiche”, come ha ribadito il Presidente della Repubblica nel corso del già ricordato intervento dello scorso dicembre dinanzi al Consiglio superiore della magistratura.

Peraltro, se è vero che la gravissima crisi economica che attanaglia ormai da anni il nostro Paese e l'intera economia europea rende ogni riforma più complicata, è anche vero che sono identificabili ambiti entro i quali è possibile realizzare innovazioni meno onerose e talora addirittura a costo zero. A questo scopo è imprescindibile

privilegiare un atteggiamento cooperativo, ponendo definitivamente da parte improduttive, inutili conflittualità.

Nell'intervento in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 è stato sottolineato il duplice dato, apparentemente paradossale, dell'insostenibile lentezza complessiva del servizio di giustizia civile, ma anche – richiamando i dati della CEPEJ (Commissione europea per l'efficienza della giustizia), organismo del Consiglio d'Europa – della capacità di smaltimento del contenzioso civile, che costituisce un'oggettiva testimonianza del fatto che il Paese dispone di una magistratura capace di impegnarsi sino a raggiungere livelli di produttività straordinariamente elevati (v. anche cap. 1, § e). Nondimeno, i margini di miglioramento sul versante della resa quantitativa sono esigui. Infatti, sempre secondo la CEPEJ, la magistratura italiana è ai primissimi posti tra i 47 Paesi del Consiglio per laboriosità, mentre nel rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale si dà atto che l'Italia ha scalato 37 posizioni nella classifica sull'efficienza della giustizia, passando dal 140° al 103° posto. Inoltre, benché non vada sottovalutata l'esigenza di eliminare talune sacche di inefficienza e scarsa laboriosità, che pure ancora sussistono, occorre tenere conto del fatto che il nostro Paese, per tasso di litigiosità, è ai vertici in Europa: secondo la stessa Commissione sono, infatti, circa 5.000 l'anno i nuovi procedimenti in primo grado ogni 100.000 abitanti, numero questo che ci colloca al quinto posto dopo Federazione russa, Lituania, Andorra e Ucraina.

Privilegiando l'approccio propositivo e collaborativo al quale si è fatto cenno, va tuttavia dato atto che, di recente, sono state adottate iniziative orientate nella giusta direzione, soprattutto quelle realizzate muovendo dalla corretta premessa dell'imprescindibilità di un'azione coordinata che operi contestualmente sul piano organizzativo e processuale.

Relativamente al primo di tali piani, il riferimento è alle riforme che, a partire dal 2012, hanno dapprima introdotto il c.d. tribunale dell'impresa (decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle*

infrastrutture e la competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), correttamente valorizzando il criterio della specializzazione del giudice quale imprescindibile fattore di garanzia della tempestività ed efficienza del processo, ed in seguito hanno rivoluzionato la geografia giudiziaria (decreti legislativi del 7 settembre 2012, n. 155, recante *Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148*, e n. 156, recante *Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148*), al fine di razionalizzare la distribuzione degli uffici sul territorio, realizzando l'ottimizzazione delle risorse.

Sempre avendo riguardo al piano organizzativo, va ricordata con favore l'introduzione della figura del giudice ausiliario di corte di appello (decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98). Con decreto ministeriale del 21 luglio 2014 è stato anche emanato il bando di concorso per la copertura dei relativi posti, realizzando un'idonea misura capace di assicurare un efficace supporto alle corti di appello, gravate da un carico di lavoro divenuto insostenibile, e che può contribuire in maniera risolutiva allo scopo di smaltire l'arretrato.

Ancora su tale versante, nel 2014 sono stati realizzati due interventi concernenti, rispettivamente, la disciplina dei termini processuali e delle ferie dei magistrati, e l'età pensionabile.

Sulla prima si è operato fissando il periodo di sospensione dei termini nel periodo feriale dal 1° al 31 agosto e stabilendo in trenta giorni la durata annuale delle ferie spettante ai magistrati (art. 16, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante *Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162). Si tratta di una riforma da condividere senza

riserve, qualora fosse davvero congrua allo scopo avuto di mira, ma su ciò è, forse, possibile nutrire qualche dubbio.

Il secondo intervento da ultimo realizzato ha avuto ad oggetto la disciplina dell'età pensionabile, fissata al 70° anno di età, correttamente bilanciata dalla previsione in virtù della quale, “al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, i trattenimenti in servizio, pur se ancora non disposti, per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che alla data di entrata in vigore del presente decreto ne abbiano i requisiti [...], sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2015 o fino alla loro scadenza se prevista in data anteriore” (art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Con riguardo a detta disciplina, si deve ribadire quanto già espresso in sedi istituzionali circa le possibili ricadute della stessa. A fronte di una serie di iniziative di riforma condivise – quali quelle della parziale degiurisdizionalizzazione di alcune procedure civili; dell'introduzione di meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle liti; della diversa regolazione dell'onere delle spese del processo; delle modifiche del processo esecutivo (v. anche *infra*, § c); e, non ultima, del reclutamento di mille unità di personale amministrativo, dopo venticinque anni di “blocco” delle assunzioni – il rischio da porre in evidenza è quello che le suddette iniziative possano risultare almeno in parte vanificate dalla operatività, fra meno di un anno, del citato art. 1, comma 3, del decreto legge n. 90 del 2014, che comporterà il contestuale collocamento a riposo non solo dei vertici della Corte di cassazione (dal primo Presidente, al Presidente aggiunto, a quasi tutti i presidenti di sezione) ma anche della Procura generale: dal Procuratore generale aggiunto, a ben tre avvocati generali su cinque in organico, oltre a molti sostituti procuratori, in un quadro contingente che vede a fine anno 2014 una scopertura dell'ufficio, rispetto all'organico teorico, pari al 25,37% (che è aumentata al 26,87% già dal 1° gennaio 2015, per un collocamento a riposo).

Secondo un'elaborazione della Commissione flussi, appositamente incaricata dal Consiglio direttivo della Corte di cassazione di verificare gli effetti della riforma in discorso, le conseguenze preventivabili sull'assetto degli uffici di legittimità appaiono degne della massima attenzione istituzionale. Se per la Corte, al netto di provvedimenti di assegnazione *medio tempore* adottati dal C.S.M. ovvero di cessazioni dal servizio per cause diverse, si prevede una scopertura del 91,7% per i presidenti di sezione e del 27,72% per i consiglieri, per ciò che riguarda la Procura generale la previsione globale di scopertura, alle medesime condizioni, alla data del 31 dicembre 2015 è indicata nella percentuale del 47,3% complessivamente.

Senza contestare la scelta di abolire le norme che consentivano di ritardare fino a 75 anni di età il collocamento a riposo dei magistrati, la disciplina in discorso rischia di produrre nel breve termine, con le scoperture anzidette, serie ripercussioni sulla funzionalità degli uffici di legittimità e, dunque, sulla funzione nomofilattica e di uniformità degli indirizzi della giurisprudenza, oltre che sulla stessa operatività del Consiglio superiore della magistratura, chiamato a colmare in un anno – con la attuale struttura e con le stesse risorse di oggi – circa 400 posti, tra uffici direttivi e semidirettivi.

In questo scenario, si ritiene auspicabile una modifica della disciplina sul piano temporale, tale da permettere un più opportuno scaglionamento del collocamento a riposo dei magistrati ultrasettantenni.

Ma sul versante organizzativo, come è stato già detto (cap. 1, § *f*) non può mancare, accanto agli interventi legislativi, un forte impegno della magistratura volto a migliorare, con misure che attengono all'organizzazione degli uffici, l'efficienza e l'efficacia del servizio. Una recentissima indagine statistica del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, ha dimostrato, in materia civile, palesi differenze di produttività, solo in parte giustificabili con carenze di organico del personale o con l'insoddisfacente distribuzione nel territorio degli uffici giudiziari, ovvero con altri fattori di carattere locale ed ambientale.

Tali differenze sono prevalentemente legate ad una scarsa cultura dell'organizzazione. È compito del C.S.M. elaborare linee generali, ma incombe, poi, ai singoli capi degli uffici sviluppare programmi idonei a migliorare l'efficienza della struttura alla quale sono preposti, e in tale attività è indispensabile e preziosa la collaborazione di tutto il personale, magistratuale e amministrativo, e della classe forense.

c) Le riforme processuali

In relazione alla disciplina del processo, la riforma del c.d. filtro in appello (art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante *Misure urgenti per la crescita del Paese*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134) e l'incisiva riscrittura del sindacato di legittimità sulla motivazione delle decisioni attuata con la modifica dell'art. 360, n. 5, c.p.c., di cui alla stessa legge n. 134, hanno costituito innovazioni che dimostrano come siano ormai ben chiari al legislatore i percorsi che occorre seguire per realizzare interventi efficaci e tanto è sufficiente ad alimentare un pur cauto ottimismo. Le prime pronunce rese sulla questione dell'ambito del sindacato previsto dal novellato art. 360 n. 5 c.p.c. hanno, inoltre, fugato i timori paventati per l'eccessiva restrizione dello stesso. Quindi, il nuovo testo della norma appena richiamata ha rafforzato la funzione nomofilattica, senza incidere sul livello di tutela delle parti.

L'azione riformatrice è poi proseguita nel 2013: avendo la Corte costituzionale dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, della norma che aveva introdotto l'istituto della mediazione, avente un'importante funzione deflattiva, lo stesso è stato reintrodotta (dal decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, aggiungendo la materia della responsabilità sanitaria).

Importanti misure sono state poi realizzate nell'anno appena decorso con ulteriori disposizioni sul processo telematico (art. 38 del già ricordato decreto-legge n. 90 del

2014). Inoltre – sulla base di talune proposte formulate dalla commissione per la riforma del processo civile, nominata dal Guardasigilli lo scorso mese di giugno e presieduta dal presidente di sezione della Corte di cassazione dott. Giuseppe Maria Berruti – si è ulteriormente proceduto valorizzando l’idea che alla domanda di giustizia occorre offrire risposta, oltre che favorendo la partecipazione dei laici alla decisione delle controversie (strada questa, in parte, seguita con l’introduzione della già richiamata figura del giudice ausiliario di appello), essenzialmente incentivando la mediazione e conciliazione (A.D.R., *Alternative dispute resolutions*), con il coinvolgimento degli avvocati; l’arbitrato è stato, infatti, configurato quale strumento di composizione rapida delle controversie (art. 1 del citato decreto-legge n. 132 del 2014). È stata poi prevista una “convenzione di negoziazione assistita da avvocati”, configurata quale condizione di procedibilità per alcune cause minori (artt. 2-5; 8-11) ed è stata disciplinata una nuova figura di accordo stragiudiziale di separazione personale o divorzio (o di modifica delle condizioni di separazione e divorzio correnti fra le parti), utilizzabile quando non ci siano figli minori e stipulabile dinanzi ad un avvocato o all’ufficiale dello stato civile (artt. 6 e 12).

Non è possibile approfondire in questa sede la reale funzionalità delle misure rispetto allo scopo avuto di mira, benché vada rilevato che la disciplina stabilita dall’art. 1 potrebbe indurre ad attribuire alla previsione una valenza eminentemente pedagogica. In considerazione delle enunciate, generali, finalità del provvedimento (in quanto il titolo del decreto-legge n. 132 del 2014 indica che lo stesso reca “misure urgenti di degiurisdizionalizzazione”), delle innovazioni introdotte ed anche alla luce degli scopi generali dell’azione del Ministro della giustizia dichiarati a settembre con l’Atto di indirizzo politico-istituzionale per l’anno 2015 (“introduzione di meccanismi deflattivi idonei a contribuire in modo immediatamente significativo alla riduzione dei flussi in entrata [...] muovendosi nella direzione di una rilevante degiurisdizionalizzazione”), sembra, infatti, comunque chiaro che l’obiettivo che si mira a perseguire nel tempo è quello di disincentivare il ricorso alla giustizia statale

in materia civile, in quanto costituisce uno strumento da riservare ai casi nei quali di essa non è, anche e soprattutto costituzionalmente, possibile fare a meno.

Delle misure di carattere squisitamente endoprocessuale, in disparte quelle dedicate all'incremento del saggio degli interessi moratori sui crediti contestati in giudizio (art. 17) e che recano una fitta serie di misure per la "semplificazione" e l'accelerazione dei processi esecutivi (art. 18), di particolare interesse in questa sede sono le norme contenute negli artt. 14 e 15 del citato decreto-legge n. 132 del 2014.

La prima, mediante l'introduzione nel codice di rito civile dell'art. 183-*bis*, ha stabilito che nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica il giudice, nell'udienza di trattazione, può disporre il passaggio dal rito ordinario al rito sommario.

La seconda consente ai difensori di produrre in giudizio testimonianze scritte di terzi, la cui autenticità dovrà essere attestata dagli avvocati stessi.

Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla congruità della disciplina stabilita dal citato art. 14 (tenuto conto del tempo in cui può essere avviato il cambio di rito e delle modalità con cui esso deve essere disposto e, quindi, dei tempi occorrenti) e al successo che potrà avere l'innovazione introdotta dal richiamato art. 15 (condizionata dal senso di responsabilità degli avvocati e dall'atteggiamento dei giudici, ai quali spetterà valutare la prova e dissuadere dagli abusi del nuovo strumento), si è in presenza di modifiche importanti, se apprezzate come espressive di una condivisibile nuova linea d'azione intrapresa dal legislatore per aggredire le ragioni della crisi della giustizia civile.

Si tratta allora di condurre ad ulteriore compimento l'opera di semplificazione dei riti civili, avviata ed in parte realizzata nel 2011 (con il decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante *Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*), procedendo con fermezza nell'opera di eliminazione delle previsioni apparentemente strumentali a garantire il

diritto di difesa delle parti e che spesso realizzano invece soltanto inutili complicazioni.

Occorre, in particolare, proseguire nell'opera di semplificazione avviata nel 2011 e rafforzata con il citato art. 14, sfrondando ulteriormente il processo civile da inutili orpelli, improntandolo alla libertà e semplicità delle forme, nel rispetto della garanzia del contraddittorio, ma anche in vista della ricerca di una decisione giusta che, per essere tale, deve anche intervenire in tempi rapidi, senza inutili barocchismi. Si tratta di generalizzare la semplicità assicurata dal rito cautelare che ne ha garantito il successo, eliminando, allo stesso tempo, i guasti prodotti da una stratificazione di interventi dimostratisi in grado soltanto di alimentare nuove questioni e di procrastinare il tempo della decisione, senza assicurare una più efficace tutela dei diritti. Peraltro, proprio questo sembra essere il connotato unificante della proposta tracciata dalla commissione ministeriale presieduta dal prof. Romano Vaccarella, costituita, con decreto del 28 giugno 2013, "per elaborare proposte di interventi in materia di processo civile e mediazione", pur non esente da talune criticità, quale quella sulla redazione della motivazione a richiesta di parte. Tali proposte sono state in parte trasfuse nel disegno di legge-delega presentato alla Camera il 12 febbraio 2014 dal Ministro della giustizia, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (C. 2092), avente ad oggetto *Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata*, che consiste nel dare forma a un processo più duttile, privo di complicazioni, idoneo a modellare la tecnica decisoria in relazione all'effettiva natura della controversia e altresì a prevenire la formazione del carico giudiziario "seriale".

Proseguendo nell'alveo tracciato con la realizzata riforma (art. 15 del citato decreto-legge n. 132 del 2014), deve essere approfondita la possibilità di consentire il compimento di atti istruttori al di fuori del processo e di prevedere, come già ipotizzato dalla citata Commissione ministeriale (e proposto con l'art. 1, comma 1,

lettera *e*, del disegno di legge-delega da ultimo richiamato, sia pure limitatamente alle controversie in materia di risarcimento del danno derivante dalla circolazione dei veicoli e dei natanti), l'eventualità di introdurre il giudizio sotto forma di istanza di nomina del consulente, suscettibile, qualora il conflitto non sia composto, di trasformarsi in atto introduttivo del giudizio. D'altronde, nel 2011 il legislatore ha introdotto nel codice di rito civile l'art. 445-*bis*, prevedendo, per le controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, *handicap* e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla legge 12 giugno 1984, n. 222, l'istituto dell'accertamento preventivo obbligatorio, proprio al dichiarato fine di "contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi, previsti ai sensi della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Questo istituto, di recente, ha superato indenne lo scrutinio di costituzionalità al quale è stato sottoposto, avendo la Corte costituzionale sottolineato come esso realizzi ragionevolmente l'interesse generale alla riduzione del contenzioso ed al contenimento della durata delle controversie, senza affatto limitare, fino ad impedirlo, l'esercizio del diritto d'azione (sentenza 28 ottobre 2014, n. 243).

Se si reputa ammissibile l'incentivazione dei meccanismi alternativi al fine di ridurre il peso gravante sulla giustizia statale, è legittimo interrogarsi sulla possibilità di portare al di fuori del processo parte dell'attività istruttoria (con riguardo alla prova testimoniale e all'assunzione della consulenza tecnica di ufficio e, in relazione a quest'ultima, approfondendo l'eventualità di una possibile estensione dell'istituto dell'art. 445-*bis* c.p.c.), con modalità idonee a realizzare un giusto bilanciamento dell'esigenza di non gravare l'apparato della giurisdizione ordinaria di attività inutili e della garanzia di una pronuncia resa da un giudice, chiamato a provvedere sulla domanda e sulle prove che le parti gli sottopongono.

In altri termini, occorre approfondire la congruenza di scelte capaci di bilanciare la dovuta considerazione dei costi del giudizio con la peculiarità dell'attività giurisdizionale, che ne impedisce una valutazione secondo logiche meramente

aziendalistiche, occorrendone preservare la finalità di funzione in grado di assicurare un minimo di unità in una società soggetta a fortissime spinte centrifughe, frenando la deriva corporativistica alle stesse sottesa.

d) Il giudizio civile di cassazione e il ruolo del pubblico ministero

La nuova visione del diritto che, anche alla luce del diritto dell'Unione e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dà maggiore peso ai principi della correttezza processuale e dell'uniforme applicazione della legge, ha determinato un'evoluzione che riguarda anche le funzioni della Corte di cassazione e dunque quelle del pubblico ministero di legittimità, rafforzando la centralità del compito ad essa attribuito di assicurare l'osservanza e l'interpretazione della legge in generale, quindi la sua corretta applicazione, strumentale allo scopo di scongiurare situazioni di disegualianza e la violazione dei principi di prevedibilità e di certezza del diritto, in una nuova prospettiva, che travalica le frontiere degli Stati.

La c.d. *litigation explosion* e la globalizzazione della tutela dei diritti, resa più evidente da un rafforzato "dialogo" tra Corti nazionali, europee ed internazionali, contribuiscono a rendere ancora più centrale la funzione della Corte di cassazione quale organo espressamente contemplato in Costituzione e deputato ad assicurare l'esattezza e l'uniformità della interpretazione giurisprudenziale data dai tribunali al diritto obiettivo, riesaminando le questioni di diritto.

Per questo deve essere sottolineata, ancora più rispetto al passato, la circostanza che la Costituzione si occupa della Corte di cassazione in numerose norme: la menziona come ufficio giudiziario (art. 104, terzo comma); in riferimento ad essa stabilisce uno specifico mezzo di impugnazione (art. 111, settimo ed ottavo comma); la qualifica come "suprema magistratura ordinaria" nella disposizione che disciplina la nomina dei giudici costituzionali (art. 135, primo comma); in relazione alla medesima individua un'apposita categoria di magistrati (art. 106, terzo comma). Ed a

tale organo, osservò Piero Calamandrei nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, spetta la funzione di scegliere “tra le interpretazioni difformi della stessa legge date da diversi magistrati quella più esatta e annullando tutte le altre”, perché – egli precisò – “se non serve a questo non serve a nulla”.

La Corte di cassazione è organo menzionato in Costituzione, come detto, che assume specifico rilievo proprio in quanto esercita la funzione di regolazione delle competenze giurisdizionali e di nomofilachia, la quale, benché non esplicitata, è dalle norme costituzionali chiaramente presupposta. Infatti, l'art. 111, settimo (già secondo) comma, Cost., non si spiega altrimenti che alla luce di detta funzione, che rinvia ulteriore fondamento nell'art. 3 Cost., costituendo di questo proiezione “quale garanzia dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, essendo tale uguaglianza offesa da sentenze che, interpretando in guisa diversa le norme di diritto, impongono ai casi uguali assetti diversi” (Andrioli) ed è altresì grazie ad essa che risulta assicurata l'effettività della tutela del diritto fondamentale del cittadino alla certezza dei rapporti giuridici. Ciò, naturalmente, non esclude l'opportunità di un intervento del legislatore costituzionale volto a porre limiti alla ricorribilità delle sentenze, escludendola per quelle aventi ad oggetto un limitato valore economico o che siano emanate sulla scorta di un accordo delle parti.

In questo quadro di insieme, finalizzato ad una più efficace tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, è oggi imposta alla Corte di cassazione, per un verso, sul versante nazionale, una più fitta interazione con la Corte costituzionale, che opera il controllo di costituzionalità e talora adotta decisioni di carattere interpretativo che implicano un'ulteriore fase applicativa, proprio e soprattutto da parte della giurisprudenza di legittimità; per altro verso, sul versante sovranazionale, una interazione sia con la Corte di giustizia, con cui la Corte suprema ha instaurato un rapporto diretto di cooperazione mediante l'esercizio del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia con la Corte di Strasburgo che interpreta ed applica alle fattispecie portate al suo esame le norme

CEDU al fine di accertare la violazione di un diritto fondamentale, verificando la sussistenza di un contrasto fra il diritto interno e le norme della Convenzione.

Si viene in tal modo promuovendo, in tale ambito, anche ad opera della giurisprudenza della Corte di cassazione, quella “fusione di orizzonti” costituzionali tra diversi livelli, quel “costituzionalismo cooperativo”, prefigurato dalla stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea all’art. 53 (“Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l’Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri”).

Ed è in questo contesto che emerge un ruolo ancora più importante che la Corte ha assunto in un ordinamento costituzionale basato sulla autonomia regionale e ancora più in un ordinamento multilivello, nel quale spetta a tutti i giudici il potere di disapplicare le norme in contrasto con il diritto UE e, tuttavia, la Corte di legittimità è l’unico organo ad essere gravato dell’obbligo del rinvio pregiudiziale.

Per altro verso, il 2 ottobre 2013 è stato aperto alla firma il Protocollo n. 16 alla CEDU, che introduce l’inedita possibilità per i giudici nazionali di ultima istanza di rivolgersi direttamente alla Corte EDU, prima di assumere la propria decisione, per chiedere un parere consultivo ovvero un’opinione “non vincolante” in ordine all’interpretazione del diritto convenzionale su “questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli”.

L’espressa previsione secondo cui i pareri consultivi non sono vincolanti conferma l’intento perseguito: quello di innescare un dialogo informale tra la Corte di Strasburgo e le autorità giudiziarie nazionali di ultima istanza. A ciò dovrebbe conseguire sia la possibilità per l’autorità richiedente di disattendere il parere

consultivo ottenuto riguardo la causa pendente, sia la possibilità per la Corte sovranazionale di non essere vincolata al proprio parere consultivo.

L'innovativo strumento costituirebbe una sorta di inversione di tendenza all'interno del sistema di tutela dettato dalla Convenzione dei diritti dell'uomo che presuppone, ai sensi dell'art. 35 della stessa Convenzione, l'esaurimento delle vie di ricorso interno prima di adire la Corte di Strasburgo. Il contatto preventivo del giudice nazionale di ultima istanza con il giudice sovranazionale, potrebbe, in un'ottica di leale collaborazione, contribuire ad alimentare il processo di progressiva ed effettiva attuazione dei diritti fondamentali.

In tal modo, la funzione nomofilattica della Corte di cassazione è stata arricchita di nuovi contenuti, in quanto non più solo rivolta alla realizzazione della "uniforme interpretazione della legge" e alla garanzia dell'"unità del diritto oggettivo nazionale", ma protesa a delineare la portata degli obblighi di interpretazione convenzionalmente conforme e a recepire gli effetti indiretti dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo, prevenendo l'insorgere di situazioni di contrasto tra l'ordinamento interno e le norme esterne.

Peraltro, in ordine ai profili processuali del giudizio di legittimità, si rendono opportune due ulteriori considerazioni.

In primo luogo, la semplificazione del giudizio, prima ancora che da riforme processuali, è condizionata da un diverso approccio culturale e dall'acquisizione piena della consapevolezza della natura e della funzione del controllo in sede di legittimità, per evitare la stesura di ricorsi che troppo spesso sono volti a chiedere il riesame globale della vicenda processuale, anziché a denunciare vizi di legittimità. Una maggiore rapidità è condizionata anche dalla imprescindibile sintesi e chiarezza richieste per la sentenza, che si impone del resto per tutti gli atti processuali, secondo un'esigenza che è assurda a regola espressa nel processo amministrativo.

In secondo luogo, l'importanza spesso affermata della "cameralizzazione" dei giudizi non sembra decisiva e non va enfatizzata: non è infatti la celebrazione dell'udienza che impedisce la rapidità; anzi questa va conservata, quale luogo di

verifica pubblica del processo, mentre ne vanno ridotti i numeri, mediante una riforma che restituisca alla Corte di cassazione il ruolo e la funzione di garante della nomofilachia e non di giudice di terza istanza.

Anche sul versante delle funzioni requirenti di legittimità, l'evoluzione del diritto dell'UE e della CEDU esalta l'imprescindibilità e l'importanza delle stesse nel giudizio civile, perché l'ufficio della Procura generale è chiamato a fornire un utile contributo, tanto più in considerazione della posizione assunta nel processo, in vista dell'applicazione dell'art. 267 TFUE per il rinvio pregiudiziale obbligatorio dinanzi alla Corte di Lussemburgo e, in un futuro ormai prossimo, una volta divenuto efficace il Protocollo n. 16, per il parere non vincolante dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Alla luce delle funzioni sopra indicate può dirsi senz'altro rafforzato il ruolo irrinunciabile del pubblico ministero nel giudizio di cassazione e per esse non è ipotizzabile, come paventano alcuni, un'eliminazione del procuratore generale dalle udienze civili, così da relegare ancora più il giudizio verso quello di terza istanza: la funzione non è "vendibile" evocando esigenze di risparmio e di celerità. Vanno ridotti i giudizi, non ridimensionate l'importanza e la specificità della funzione. Nel quadro di un'evoluzione – interna, sovranazionale ed internazionale – che ha rafforzato la centralità della funzione nomofilattica risulta anche confermata e rafforzata l'importanza dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, in quanto costituisce una delle modalità con cui l'ordinamento soddisfa l'immanente necessità di attribuire ad una parte pubblica il compito di fornire ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, garantendo una formazione dialettica del giudizio che, alla luce della funzione della Corte di cassazione, deve prescindere dagli interessi specifici delle parti litiganti. Devono, quindi, essere confermate le considerazioni già sviluppate nell'intervento svolto in occasione dell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013 dirette a sottolineare l'irrinunciabilità dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento.

Occorre allora ribadire l'indefettibilità della presenza del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità; è necessario, anzi, rafforzarla, richiamando quanto affermato lo scorso anno in ordine alla possibilità di conseguire tale scopo mediante una riforma a costo zero. È dunque opportuno sollecitare nuovamente l'attenzione sull'eventualità dell'introduzione di una previsione che, da un canto, mantenga ferma l'obbligatorietà dell'intervento in tutte le udienze civili; dall'altro stabilisca che il procuratore generale possa presentare, qualora lo ritenga necessario, nel termine stabilito per le memorie dei difensori, conclusioni scritte.

Una tale previsione garantirebbe, inoltre, il principio del contraddittorio. La facoltà degli avvocati delle parti di presentare alla Corte di cassazione brevi osservazioni scritte sulle conclusioni rassegnate dal pubblico ministero può essere d'altra parte riservata anche all'esito della discussione dei difensori, ai sensi dell'art. 379, comma quarto, c.p.c., così da scongiurare un'ipotetica lesione del diritto di difesa delle parti, che non potrebbe essere pregiudicato dall'ordine degli interventi previsti dal secondo e terzo comma della stessa norma.

La Corte costituzionale ha già ritenuto infondata la questione, sollevata nel procedimento disciplinare a carico di magistrati nel quale sia ricorrente lo stesso pubblico ministero, in quanto "le osservazioni scritte (di cui è consentito il deposito secondo l'art. 379, quarto comma, c.p.c.) costituiscono l'ultimo atto inserito nel fascicolo processuale e configurano un mezzo non inidoneo per portare a conoscenza del giudice le considerazioni difensive delle parti private in ordine alle conclusioni orali del pubblico ministero". La Corte di legittimità ha poi più volte, sulla base delle stesse considerazioni, ritenuto inammissibile per manifesta infondatezza la relativa questione di legittimità costituzionale dell'art. 379 c.p.c..

Lo svolgimento meramente verbale delle argomentazioni del pubblico ministero in vista delle conclusioni obbligatorie non lascia di esse una traccia scritta, se non nella verbalizzazione delle sole conclusioni rese. Eppure, la requisitoria orale si svolge sempre sulla base di un'articolazione scritta, seppur solo nella forma dell'appunto

personale, se non a volte nella forma di una mera “scaletta” di intervento, destinata però a restare nell’archivio del pubblico ministero medesimo.

Le argomentazioni che il pubblico ministero svolge in udienza sono, invero, il risultato dello studio approfondito delle questioni poste nel ricorso e, sebbene spesso esse siano il frutto di lungo tempo trascorso per la lettura degli atti processuali (ricorso, controricorso, sentenza impugnata, oltre i casi di denuncia di vizi che implicano doverosamente la lettura degli altri atti processuali) e per le relative ricerche di giurisprudenza e di dottrina, debbono essere condensate in pochi passaggi essenziali e in un tempo limitato, anche se normalmente superiore a quello utilizzato dai difensori presenti (se non altro perché, mentre questi ultimi hanno già redatto i loro atti scritti, il pubblico ministero non si è ancora espresso). Di esse, tuttavia, non resta traccia alcuna, in violazione di evidenti esigenze di economicità e con il risultato di ostacolare l’utilizzabilità da parte del collegio giudicante di un apporto evidentemente utile sia che le considerazioni svolte dal pubblico ministero siano condivise, sia che non lo siano. D’altronde, è ben nota l’utilità del contributo offerto dal pubblico ministero di legittimità proprio mediante lo svolgimento di conclusioni scritte nel procedimento per la decisione sulle istanze di regolamento di giurisdizione e di competenza (art. 380-ter c.p.c.) e non risulta, quindi, agevolmente comprensibile la ragione della mancata generalizzazione di tale possibile forma di intervento. Una modalità non cogente ma che potrebbe utilmente essere riservata ai casi di maggiore rilievo e novità, così da costituire un documento del processo, utile anche nel dibattito giuridico eventualmente successivo.

La requisitoria del pubblico ministero, anche nel giudizio civile di legittimità, come in ogni altro processo, ha finalità essenzialmente persuasiva e di vera e propria “democrazia” giudiziaria (“democrazia” che invece non appartiene per sua natura al comando giudiziale, essendo il giudice tenuto a motivare, non a convincere).

Questa finalità persuasiva opera su due piani distinti. In tutti quei giudizi di livello intermedio, nei quali si tratta di risolvere casi concreti che non involgono vere e proprie questioni di principio e dove l’esigenza di tutela dello *ius litigatoris* ha ancora

un peso preponderante, la finalità persuasiva non sembra invero diversa da quella che è presente in qualsiasi altro processo, anche di merito.

Vi sono d'altra parte giudizi di particolare importanza, di livello "alto" e che richiedono la soluzione di questioni non – o non specificamente – esplorate dal giudice di legittimità (si pensi ad esempio alle questioni attinenti il testamento biologico, alle questioni attinenti nuove ipotesi di famiglie di fatto, o ad altre questioni ancora, del tutto nuove e delle quali si dibatte già pubblicamente).

In questi casi, la gestione del ruolo del pubblico ministero in pubblica udienza deve necessariamente assumere un diverso contenuto.

In ogni caso, sempre nella stessa direzione, al fine di assicurare un sempre più valido contributo all'esercizio della funzione nomofilattica, dovrebbe assurgere a regola la possibilità, che non è affermata ma nemmeno negata dalle norme vigenti, di redigere una memoria scritta che tratteggi, in maniera più ampia di quanto il pubblico ministero possa fare verbalmente in udienza, le questioni di diritto affrontate e da risolvere.

Non sembra, sin da ora, ostativo a ciò il disposto del vigente art. 379, terzo comma, c.p.c., secondo cui il pubblico ministero "espone oralmente le sue conclusioni motivate", in relazione alle quali le difese possono redigere per iscritto note di replica. Trascrivere per iscritto le argomentazioni può essere utile per una molteplicità di evidenti ragioni e lo si è già cominciato a fare, in via del tutto eccezionale, per i processi più complessi e impegnativi.

In definitiva, deve rimarcarsi l'utilità della redazione di un testo scritto delle conclusioni, destinato a rimanere agli atti e ad essere letto dalle parti, oltre che dall'organo giudicante, così da costituire, anch'esso, fattore di cooperazione trasparente alla decisione di legittimità che spetta alla Corte di cassazione. La requisitoria scritta del pubblico ministero, una volta acquisita agli atti del processo, potrebbe poi essere inserita nella banca dati *Italgireweb* – che è il mezzo di ricerca informatica dei precedenti giurisprudenziali più diffuso e gestito direttamente dalla Corte di cassazione, ed oggi reso pubblico alla generalità degli utenti interessati –

venendo a rappresentare la posizione unitaria dell'ufficio della Procura generale sulla questione di diritto decisa dalla Corte. Ciò, per un verso, responsabilizzerebbe il rappresentante dell'ufficio in udienza e, per altro verso, sarebbe utile a rafforzare le condivisibili esigenze di unità di indirizzo della Procura generale come espressione della struttura dell'ufficio e risolverebbe, una volta per tutte, ogni problema relativo alla circolazione di informazioni a seguito dell'udienza pubblica, quanto meno per le questioni più rilevanti e caratterizzanti la posizione dell'ufficio stesso.

Inoltre, in un'ottica di trasparenza, non solo delle decisioni ma anche del percorso processuale che determina le decisioni, renderebbe edotta l'intera collettività dei giuristi della posizione dell'ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto al principio di diritto.

e) La scelta selettiva nell'intervento del pubblico ministero civile. Alcuni casi rilevanti trattati: il regime di responsabilità degli amministratori delle società a partecipazione pubblica; la materia matrimoniale. L'art. 363 c.p.c.

Si è già accennato al fatto che l'intervento del pubblico ministero nel settore civile con carattere selettivo su questioni particolari, per la natura dei diritti coinvolti o per la rilevanza degli interessi sottesi, costituisce un modello da tempo auspicato.

Pur nelle difficoltà rappresentate dalle scoperture nell'organico dei magistrati e dal notevole impegno connesso all'obbligo, per il pubblico ministero, di rassegnare le conclusioni in tutte le cause di udienza pubblica cui partecipa (art. 379 c.p.c.), l'attuazione di tale modello operativo è stata praticata, nel corso dell'anno 2014, in settori particolari, ritenuti meritevoli di attenzione da parte dell'ufficio.

Una prima espressione di tale approccio, esemplificativamente, è costituita dal seguito dell'iniziativa sulla questione della giurisdizione in tema di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori o dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica.

Fin dall'anno 2013 era stato prospettato alla Corte il *revirement* rispetto alla posizione assunta con la decisione a Sezioni unite n. 26806 del 2009 (alla quale anche la giurisprudenza successiva si era allineata quasi senza eccezioni), secondo cui spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti; mentre sussiste la giurisdizione della Corte dei conti quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali o da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio (impostazione c.d. "pancivilistica", secondo cui, in tema di responsabilità di amministratori e dipendenti di società partecipate, la giurisdizione ordinaria costituisce la regola e quella contabile l'eccezione, in presenza di particolari tipi societari aventi caratteri di specialità rispetto al modello ordinario delineato dal codice civile).

Le Sezioni unite aderirono in parte alla richiesta dell'ufficio di superare tali posizioni, in quanto, con la sentenza n. 26283 del 25 novembre 2013, affermarono la giurisdizione contabile nel solo caso di azione diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società c.d. *in house*, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.

Nel corso dell'anno 2014 la Procura generale, pur prendendo atto che la posizione della Corte a Sezioni unite in tema di società *in house* fosse emblematica di

significative aperture rispetto all'orientamento affermatosi nel 2009, ha, nel contempo, prospettato l'ulteriore espansione degli spazi di configurabilità della giurisdizione contabile, sotto tre nuovi e distinti (ma convergenti) profili: la verifica di ulteriori eccezioni all'impostazione "pancivilistica"; la rivisitazione della questione dell'esistenza di un rapporto di servizio in capo agli amministratori delle società partecipate; l'attribuzione della qualifica di norma interpretativa all'art. 4, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale espressamente prevede un'ipotesi di responsabilità contabile per gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in caso di assunzione ed erogazione di compensi in violazione delle disposizioni poste dal medesimo articolo (nei commi 9-11).

Sotto il primo profilo, le richieste dell'ufficio sono state accolte dalle Sezioni unite (sentenza n. 15594 del 9 luglio 2014) per ciò che concerne la responsabilità dei dirigenti ed amministratori della società ANAS s.p.a., in quanto la sua trasformazione in società per azioni disposta dall'art. 7 del decreto legge n. 138 del 2002, convertito dalla legge n. 178 del 2002, non ne ha intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa, corrispondente a quella della società azionaria, senza per questo incidere sui connotati pubblicistici del suo patrimonio, con la conseguenza che, per ragioni inerenti al regime legale suo proprio, l'ANAS s.p.a. (al pari della RAI s.p.a. e dell'ENAV s.p.a., per le quali fu già affermata in passato la natura pubblica) non può essere assimilata ad una società azionaria di diritto privato. Di qui la necessità di riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti nel giudizio di responsabilità instaurato dal pubblico ministero contabile nei confronti degli organi e funzionari dell'ente per i danni inferti al suo patrimonio.

Nelle numerose requisitorie in cui la questione è stata affrontata nel corso del 2014, si è però evidenziato che tale impostazione, pur essendo conforme alle richieste presentate dall'ufficio in via subordinata, rischia di prestare il fianco ad incertezze e soluzioni non omogenee, in quanto la ricerca, caso per caso, degli indici di assimilabilità agli enti pubblici non è agevole, stante la difficoltà di individuare parametri uniformi, sufficientemente certi e predeterminati, in base ai quali stabilire quando disposizioni di carattere speciale relative ad una società a partecipazione pubblica attribuiscano ad essa una “chiara impronta pubblicistica”.

Per questo, l'ufficio ha formulato la richiesta, principale, dell'affermazione in via generale della giurisdizione contabile, fondata sulla configurabilità di un rapporto di servizio tra gli amministratori e dipendenti della società ed il socio pubblico totalitario o maggioritario. Una richiesta basata su argomentazioni nuove ed ulteriori – rispetto a quelle considerate nel 2009, nel pervenire alla contraria soluzione, dalle Sezioni unite – in ragione del nuovo quadro normativo di recente emersione, in particolare per la nozione ampia di rapporto di servizio e per la centralità, nel sistema, della figura del contratto di servizio (art. 3 del decreto-legge n. 174 del 2012 e art. 3-bis del decreto-legge n. 101 del 2013): la tesi dell'ufficio è che, essendo l'attuazione del contratto di servizio rimessa a soggetti (amministratori, dirigenti e dipendenti) in rapporto organico con la società stessa, occorre distinguere tra il contratto stesso, che riguarda soltanto l'ente pubblico e la società partecipata, ed il rapporto di servizio, che riguarda tutti i soggetti operanti nella seconda in una situazione di rapporto organico con essa e che insorge, “di rimbalzo”, in quanto funzionale all'attuazione ed esecuzione del contratto di servizio che lega i due enti. Inoltre, quanto al secondo argomento delle Sezioni Unite del 2009, che negavano la possibilità di concorso tra l'azione contabile e quella individuale del socio, si è rilevato che la disciplina vigente (art. 4 del decreto-legge n. 95 del 2012) conferma la compatibilità delle due azioni.

Un secondo ambito di intervento al quale l'ufficio ha rivolto specifica attenzione è quello delle cause matrimoniali – e più in generale in materia di famiglia – che sono quelle che maggiormente risentono dell'evoluzione sociale, del costume, del

confronto/incontro tra culture ed etnie diverse e che, dunque, impongono di ripensare il ruolo del procuratore generale in chiave più moderna rispetto all'impostazione tradizionale; egli infatti da un lato rimane custode dei valori costituzionali e dei principi di ordine pubblico interno ed internazionale, dall'altro è osservatore privilegiato dei mutamenti sociali e dei diritti emergenti quotidianamente davanti ai giudici di merito, nonché vettore d'elezione delle nuove istanze di giustizia dinanzi alla Corte di legittimità.

Nell'anno appena concluso, emblematici di questo caleidoscopio di nuove situazioni soggettive che aspirano a diventare diritti, talvolta fondamentali perché attengono all'identità e alla dignità della persona, ma riguardo ai quali la funzione legislativa non sembra stare al passo con l'incessante mutamento della società e del costume, sono stati due ricorsi aventi ad oggetto, il primo, la questione del matrimonio tra persone dello stesso sesso, ed il secondo il tema della procreazione assistita anche se in senso lato (perché si trattava di un procedimento per la dichiarazione dello stato di abbandono). Quanto alla prima questione, l'ufficio ha concluso conformemente alla decisione negativa poi resa dalla Corte sul rilievo che, allo stato della disciplina normativa, la diversità di sesso dei nubendi è requisito minimo indispensabile per la stessa "esistenza" del matrimonio civile, come atto giuridicamente rilevante, evidenziando, tuttavia, l'urgenza del passaggio parlamentare su un'istanza che si fa largo nella società civile. Quanto alla questione della "procreazione assistita", l'ufficio ha tra l'altro osservato come in un sistema normativo *in fieri* e con significative differenze da Paese a Paese, la risposta della giurisdizione non possa essere esclusivamente sanzionatoria.

Merita altresì segnalare che nel 2014 le Sezioni unite hanno composto il contrasto sulla questione se la protrazione ultra-annuale della convivenza (di cui all'art. 123, secondo comma, c.c.) rappresenti una condizione integrante materia di ordine pubblico interno e per l'effetto sia ostativa all'efficacia della sentenza di nullità del matrimonio pronunciata dal giudice ecclesiastico. Con le sentenze "gemelle" n. 16379 e n. 16380 del 17 luglio 2014 si è affermato il principio per il quale la

convivenza “come coniugi”, quale elemento essenziale del matrimonio-rapporto, ove protrattasi per almeno tre anni dalla celebrazione del matrimonio concordatario, integra una situazione giuridica di ordine pubblico interno, che preclude la dichiarazione di efficacia della sentenza di nullità pronunciata dal tribunale ecclesiastico per vizio genetico del matrimonio-atto.

L’ufficio, rispetto alla questione indicata, ha valorizzato la convivenza come ostativa alla delibazione, in considerazione della necessità di tutelare adeguatamente la stabilità del vincolo, realizzatosi grazie alla convivenza successiva alla celebrazione, e l’affidamento conseguente, in coerenza con l’ordine pubblico interno matrimoniale che manifesta il *favor* per la validità del matrimonio, quale fonte del rapporto familiare incidente sulla persona e oggetto di rilievo e tutela costituzionali. Se dunque si condivide il “cuore” della soluzione offerta dalle Sezioni unite, tuttavia residua qualche perplessità sul profilo processuale ossia sulla ritenuta natura di eccezione in senso stretto della “eccezione di convivenza”, in relazione alle funzioni tradizionali attribuite al procuratore generale dall’art. 72 c.p.c. e all’assetto istituzionale complessivo disegnato nella Costituzione e dal diritto di famiglia, che hanno indicato nel pubblico ministero un interlocutore necessario in materia matrimoniale. Infatti, seguendo l’impostazione delle menzionate pronunce sul punto, il ruolo del pubblico ministero ne risulterebbe fortemente eroso.

Proprio per accrescere l’efficienza del servizio civile in una materia così delicata e perseguire con maggiore incisività l’unità del diritto nazionale, nell’anno appena decorso il settore che si occupa dei vizi alle sentenze di separazione, divorzio e cessazione degli effetti civili del matrimonio è stato potenziato con l’affiancamento di un sostituto “specializzato” all’avvocato generale che coordina il servizio.

Altro settore in cui l’attività della Procura generale può svolgere una funzione di cooperazione istituzionale alla formazione di principi e di linee della giurisprudenza nei vari settori, e non solo di prospettazione della singola tesi nel caso concreto, è quello del ricorso nell’interesse della legge, regolato dall’art. 363 del codice di rito civile.

Le difficoltà di implementare questo settore hanno una duplice natura.

La prima, strutturale, è che il carattere pressoché assorbente dell'obbligatorio intervento in tutte le udienze, in uno con la situazione di scopertura dell'organico, come già detto particolarmente rilevante nel corso dell'anno 2014, confinano oggi il servizio in un ambito residuale. La seconda ha carattere procedimentale e dipende dalla inesistenza di un canale informativo istituzionale che consenta al Procuratore generale di venire a conoscenza di provvedimenti di merito suscettibili di attivare la richiesta di cui all'art. 363 c.p.c.; non essendo pensabile né concretamente praticabile che il Procuratore generale si metta, spontaneamente quanto casualmente, alla ricerca di provvedimenti non conformi a diritto sull'intero territorio nazionale, per sottoporli allo scrutinio astratto della Corte.

In una situazione non emergenziale si potranno riprendere le iniziative già avviate in passato per promuovere la creazione di un sistema informativo, contattando nuovamente le università, l'avvocatura e le corti d'appello per la segnalazione di questioni di diritto meritevoli di fondare la proposizione di un ricorso ai sensi dell'art. 363 del codice di rito. In attesa che si realizzino le condizioni operative minime per implementare il servizio, il suo funzionamento continua a dipendere dall'iniziativa delle parti, le cui istanze, però, oltre che sovente incomplete o generiche, pongono all'attenzione questioni non già di carattere generale e di interesse nomofilattico, ma particolari, spesso personali o familiari.

Tali istanze, se da un lato evidenziano il riconoscimento alla Procura generale di una funzione di promotore di diritti e di garante della funzione nomofilattica, dall'altro difficilmente possono avere seguito.

E così, nel corso dell'anno 2014, non è stata accolta una richiesta di proposizione di ricorso ai sensi dell'art. 363, sollecitato quale alternativa all'impugnazione ordinaria, in base, tra l'altro, alla considerazione che la previsione dell'istituto del ricorso nell'interesse della legge è significativa dello scopo del legislatore di valorizzare la funzione del giudice di legittimità, di corretta osservanza della legge ed uniforme applicazione del diritto: una funzione, dunque, che prescinde

completamente dalla tutela dello *ius litigatoris*, e che si sostanzia nella stessa enunciazione del principio di diritto richiesta alla Corte al fine della stabilizzazione della giurisprudenza, conformemente al peculiare inquadramento dell'istituto in esame, che ne esclude la natura giurisdizionale di azione di impugnazione volta all'annullamento della decisione di merito viziata, sulla quale, infatti – come espressamente afferma lo stesso art. 363, nella vigente formulazione – la pronuncia della Corte non ha effetto.

In materia merita, infine, di essere segnalato che, nel corso del 2014, il direttore generale dell'azienda ospedaliera degli Spedali civili di Brescia ha chiesto a questo ufficio di proporre ricorso ai sensi dell'art. 363 c.p.c. in relazione alle varie questioni giuridiche poste dalla nota vicenda “stamina” e che sono state affrontate, con diverse soluzioni, da numerosi uffici di merito. La Procura generale, rilevato che tra i provvedimenti emessi dai giudici di merito che avevano ordinato all'azienda ospedaliera Spedali civili di Brescia la somministrazione di terapia cellulare consistente nel trapianto di cellule staminali adulte mesenchimali, manipolate secondo il metodo “stamina”, vi era anche l'ordinanza del 24 settembre 2013 con cui il tribunale di Taranto, oltre a disporre la predetta somministrazione, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante *Disposizioni urgenti in materia sanitaria*, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2013, n. 57, in relazione agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, ha ritenuto opportuno attendere, per ragioni di economia processuale, l'esito del giudizio di costituzionalità, prima di provvedere sulla richiesta di ricorso ai sensi dell'art. 363 c.p.c.. La questione è stata di recente dichiarata infondata dalla Corte costituzionale, con sentenza 5 dicembre 2014, n. 274.

f) L'attività del settore civile nel 2014. Analisi statistica

Nel corso del 2014, oltre all'avvocato generale dirigente del servizio, generalmente delegato per l'intervento dinanzi alle Sezioni unite civili, sono stati effettivamente

assegnati al settore – considerando le destinazioni ad altri uffici nel corso dell’anno – mediamente 23 magistrati, rispetto ad un organico, secondo i vigenti criteri organizzativi, di 30 sostituti, con una percentuale di scopertura che si attesta oltre il 23%, entità questa che supera quella del 2013 (quando la media è stata del 22,6%).

Ancor più che nel 2013, dunque, si è imposta l’assegnazione ai sostituti dell’ufficio di una molteplicità di udienze e di requisitorie in materie eterogenee, non sempre coerenti con le specifiche professionalità individuali, a sacrificio dell’esigenza della specializzazione, che pure è avvertita come imprescindibile in un sistema articolato di discipline e di fonti normative, nazionali e sovranazionali, che debbono essere prese in considerazione nella trattazione di molti dei giudizi che pervengono alla fase di legittimità.

Nel 2014, i magistrati della Procura generale sono intervenuti a 797 udienze dinanzi alle sezioni civili della Corte, di cui 20 dinanzi alle Sezioni unite. Il raffronto con il dato relativo all’anno 2013 (918 udienze) è solo apparentemente di segno decrescente, perché in realtà nel numero delle udienze riferite all’anno precedente quello appena decorso sono incluse tutte le udienze celebrate dinanzi alla VI sezione civile, dove, come è noto, l’intervento del pubblico ministero non è più obbligatorio, per effetto delle disposizioni di cui agli artt. 75 e 81 del decreto-legge 23 giugno 2013, n. 69 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; se dunque si considera esclusivamente la partecipazione alle udienze delle sezioni diverse dalla VI, il raffronto, così reso omogeneo, indica invece un incremento quantitativo (pari a 35 udienze) nel 2014, dato che le udienze in discorso in cui è intervenuto l’ufficio nel 2013 erano state 762.

Le conclusioni dei rappresentanti dell’ufficio, nel corso del 2014, sono state formulate in 17.115 procedimenti civili trattati e decisi nelle udienze pubbliche (sempre dinanzi alle sezioni diverse dalla VI). Anche in ordine a questo dato, ai fini della comparazione con il dato statistico dell’anno precedente, vale il rilievo di cui sopra circa la necessità di svolgere un raffronto tra entità omogenee e dunque, se si

considera il numero dei ricorsi trattati nel 2013 in udienze “non di VI sezione”, pari a 16.696, si registra comunque un incremento del carico complessivo pari al 2,5%, con una media di 21,47 procedimenti trattati in ciascuna udienza pubblica.

Appare altresì rilevante il contributo recato dall’ufficio quanto alla trattazione dei procedimenti camerali: nel corso del 2014, a fronte di una sopravvenienza di 545 ricorsi complessivamente, sono state depositate 513 requisitorie, di cui 163 (su 165 ricorsi pervenuti, ossia per la quasi totalità) nella materia, complessa, dei regolamenti di giurisdizione e 320 (sui 350 ricorsi pervenuti) in sede di regolamento di competenza; si tratta di dati che si collocano in pratica continuità con quelli registrati nel 2013 e nel 2012, ma sui quali interferisce in maniera più sensibile che in passato l’aspetto della grave scopertura dell’organico.

Le restanti requisitorie in sede camerale depositate nel 2014 riguardano conclusioni di mero rito (inammissibilità processuali, pari a 24) o la materia dei procedimenti disciplinari relativi agli avvocati (6 ricorsi).

g) La legge “Pinto”

Il settore dell’ufficio al quale è organizzativamente demandato l’esame dei decreti di condanna per equa riparazione, conseguente alla violazione della ragionevole durata del processo ed emessi ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), è incardinato nell’ambito del servizio civile della Procura generale. A tale settore è demandato l’esame preliminare e l’istruttoria, se necessaria, conseguente ai decreti che, ai sensi dell’art. 5 della citata legge, sono comunicati dalle corti di appello funzionalmente competenti.

Si tratta di una indiscriminata trasmissione di tutti i decreti di accoglimento, i quali, generalmente, o replicano *tout court* in dispositivo il dettato della norma sulla trasmissione, ovvero comunque ne dispongono la trasmissione a cura della cancelleria, indipendentemente dalla emersione di comportamenti suscettibili di rilevanza disciplinare.

Alcuni dati numerici appaiono opportuni per dare conto dell'incidenza del fenomeno sull'organizzazione della Procura generale e per dimostrare, se ancora ve ne fosse bisogno, l'esattezza di quanto già affermato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014: si tratta di una vera e propria "fatica di Sisifo", ben lontana dal costituire un rafforzamento degli strumenti approntati dal legislatore nazionale per rendere effettiva la tutela del diritto fondamentale alla durata ragionevole del processo.

Il numero dei decreti trasmessi è stato di 10.917 del 2012, 11.069 nel 2013 e 10.549 nel 2014. Tali dati esprimono una tendenza alla diminuzione, tenuto conto che un non irrilevante numero di decreti trasmessi nell'anno appena decorso riguarda in realtà provvedimenti riferibili all'anno precedente, ma inviati in ritardo da alcuni uffici distrettuali per questioni di ordine amministrativo.

Per il 2014 dunque si registra una inversione di tendenza rispetto al 2013, con una flessione dell'ordine del 4,7% nelle sopravvenienze dei decreti previsti dalla suddetta legge, alla quale è verosimilmente corrispondente una riduzione dei ricorsi proposti dinanzi alle corti territoriali per ottenere il ristoro indennitario.

Analogamente, è dato constatare la progressiva riduzione del numero dei ricorsi per cassazione in materia, sia di quelli iscritti (che passano da 1.550 nel 2013 a 1.392 nel 2014; nel raffronto con l'anno 2010, nell'anno decorso si ha un abbattimento del 48,5%) sia di quelli definiti (da 2.439 del 2013 a 1.285 del 2014).

L'analisi di questi dati non consente di ritenere che la flessione sia attribuibile ad un corrispondente aumento dell'efficienza del sistema giustizia. Deve osservarsi, piuttosto, anche sulla scorta di indicazioni offerte dagli stessi uffici del territorio, che sembrano poter avere effetto i limiti imposti ai ricorrenti per equa riparazione dalle modifiche contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*) (art. 55), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

In primo luogo, la modifica dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, impedendo di richiedere l'indennizzo per i procedimenti ancora in corso, può avere escluso dalla

collocazione statistica tutti quei casi che nella disciplina previgente avevano consentito di accertare la durata irragionevole dei procedimenti prima ed indipendentemente dalla formazione di un titolo giudiziale definitivo. Tale modifica peraltro avrà un effetto soltanto temporaneo sulla quantità di decreti di accoglimento, non tanto perché, comunque, i procedimenti presupposti necessariamente dovranno avere una fine, ma anche in considerazione di un recente intervento della Corte costituzionale.

La sentenza n. 30 del 2014 della Corte, infatti, sia pur nell'ambito di una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, lettera *d*), del citato decreto-legge n. 83 del 2012, ha affermato che precludere la possibilità di proporre la domanda di equa riparazione, in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume verificata, è suscettibile di rendere carente il rimedio scelto dal legislatore, pregiudicandone l'effettività, di modo che non risulterebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine a tale problema.

Il chiaro monito indirizzato dalla Corte costituzionale al legislatore rende assai probabile, dunque, che tale carenza venga affrontata e risolta dal legislatore, o comunque da un possibile intervento del giudice delle leggi (a fronte del permanere dell'inerzia), sicché la prospettiva del beneficio, in termini numerici, sarebbe evidentemente posta nel nulla.

Altra possibile causa della rilevata flessione potrebbe essere individuata in ulteriori modifiche della legge n. 89 del 2001: in specie con riferimento alla maggiore onerosità, difficoltà e rischio che la parte incontra nella presentazione del ricorso, sia in termini di esposizione alla condanna alle spese in caso di inammissibilità o di manifesta infondatezza del medesimo (art. 5-*quater* del decreto-legge n. 83 del 2012, che sanziona l'abuso del diritto di ricorso), sia in termini di allegazione della documentazione imposta dal riformato art. 3.

Tuttavia, indipendentemente da quello che sembra essere un ridimensionamento del fenomeno, non può che confermarsi il complessivo giudizio negativo sulla automatica trasmissione dei decreti ai titolari dell'azione disciplinare.

L'esperienza concreta nell'attività di esame preliminare dei decreti ha dapprima evidenziato e poi confermato come la prevista indiscriminata trasmissione dei decreti di cui alla legge n. 89 del 2001 appaia nella sostanza più una norma-manifesto che uno strumento utile per l'emersione di responsabilità disciplinari.

L'unico effetto certo è costituito dalla necessità di impegnare magistrati e personale amministrativo per effettuare difficili ricostruzioni storiche dei procedimenti coinvolti, nel contempo sottraendo proprio quelle risorse all'obiettivo di ridurre ulteriormente i tempi dei processi.

Sul versante della astratta ipotizzabilità di illeciti disciplinari a carico dei magistrati, o dei dirigenti degli uffici interessati dal procedimento oggetto di decreto, non può non rilevarsi che già il decreto legislativo n. 109 del 2006 aveva previsto quale violazione disciplinare l'omissione, da parte del dirigente dell'ufficio o del presidente di una sezione o del collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti compiuti da magistrati (dell'ufficio, della sezione o del collegio).

Pertanto, occorre ribadirlo, non solo il ritardo ingiustificato e reiterato commesso dal magistrato appariva già sufficientemente assistito da un sistema di deterrenza idoneo a far emergere le responsabilità disciplinari dei magistrati negligenti, ma l'ulteriore attività che il Procuratore generale, e per esso il settore a ciò preposto, è stato costretto a svolgere al fine di tentare di individuare ipotesi di condotte rilevanti disciplinarmente, si è rilevata, non solo di difficile attuazione, ma anche statisticamente inutile.

Sarebbe, dunque, più consono alla *ratio* del sistema sanzionatorio e all'interesse sotteso al procedimento disciplinare, ossia il corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie in maniera confacente alla posizione costituzionale della magistratura e al suo statuto di indipendenza, prevedere che i decreti di accoglimento dei ricorsi per

equa soddisfazione debbano essere trasmessi soltanto là dove emergano già in quella fase fatti di rilievo disciplinare “circostanziati”, per utilizzare proprio la terminologia del legislatore della deontologia della magistratura.

In realtà, l’elemento caratterizzante della non ragionevole durata del processo, più che connaturale al mancato rispetto dei termini processuali da parte dei magistrati, è evidentemente rinvenibile in una incapacità di gestione dei ruoli, incapacità che ha a che fare con le carenze di sistema degli organi giudiziari coinvolti.

In un simile contesto, quindi, l’attuale sistema di soddisfazione per equivalente, oltre ad essere privo di effettività, finisce per assorbire ingenti risorse finanziarie verso un obiettivo autoreferenziale di tipo compensatorio, sottraendole nel contempo ad un più organico obiettivo di reale efficienza del sistema giustizia.

4. II SETTORE DISCIPLINARE

a) Considerazioni generali

È stata in più occasioni evidenziata l'incidenza che il controllo disciplinare sui magistrati ha assunto nell'ambito dei compiti istituzionali della Procura generale. Conseguenza, questa, oltre che dell'introduzione del principio di obbligatorietà dell'azione disciplinare, soprattutto della particolare attenzione, anche mediatica, che si incentra sull'operato dei magistrati.

Pur se è innegabile l'impegno della magistratura, nella quasi totalità dei suoi esponenti, per fronteggiare le annose disfunzioni del sistema giustizia – come, d'altronde, riconosciuto nel periodico rapporto della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (v. anche *retro*, capitoli 1, § *e*; 3, § *b*) – l'insoddisfazione dei cittadini per il servizio reso ha generato crescenti diffidenze e insofferenze, non solo per la lentezza dei tempi dei procedimenti, ma nei confronti delle decisioni in sé, che la parte soccombente sempre più spesso non sembra disposta ad accettare ed imputa ad errori o addirittura ad iniziative persecutorie dei magistrati.

Il numero degli esposti pervenuto annualmente – nell'ordine di migliaia, anche se in diminuzione nell'ultimo anno – costituisce indice eloquente di una reattività che rischia di minare alla base la legittimazione stessa della giurisdizione, la quale risiede anche nella riconosciuta autorevolezza delle sue decisioni e nella fiducia in esse riposta.

Non può, comunque, tacersi che questi stessi esposti a volte evidenziano condotte e prassi non corrispondenti a *standard* adeguati di comportamento.

Tale situazione, nel corso degli anni, ha trovato sponda e risonanza in ampi settori dell'informazione e della politica.

Ne è conferma la recente iniziativa legislativa volta ad una sensibile rivisitazione della legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati.

Come osservato dal Consiglio superiore della magistratura, nel parere reso il 29 ottobre 2014, l'istituto della responsabilità civile non può essere utilizzato per mettere "pressione" ai magistrati al fine di aumentare la diligenza del singolo e la qualità della giurisdizione. Ben diversi sono gli strumenti giuridici con cui perseguire tali finalità: il rigore nel reclutamento, la formazione permanente che coltivi con la preparazione tecnica anche la responsabilità professionale e culturale del giudice; la serietà delle valutazioni di professionalità; un sistema disciplinare efficiente.

Quanto a quest'ultimo, come dimostrano i successivi dati statistici, la giustizia disciplinare italiana è rigorosa e tutt'altro che compiacente.

Ma il suo intervento deve essere riservato alla sanzione di specifiche condotte patologiche e non può essere piegato al raggiungimento di finalità di maggiore efficienza e di politica della giurisdizione, al di là di una generica funzione di prevenzione, come per ogni sistema sanzionatorio.

Né può trasferirsi *de plano* sull'iniziativa disciplinare – vincolata, peraltro, dalla tipizzazione degli illeciti – il consolidamento dei principi deontologici di comportamento, la cui violazione è sovente alla base degli esposti.

Gli organi disciplinari intervengono quando il prestigio, la credibilità e l'immagine stessa della magistratura sono stati compromessi da specifiche condotte. Ma ancor prima è indispensabile che la professionalità del magistrato venga formata nella consapevole assunzione del ruolo e dei valori, ad esso indissolubilmente collegati, di indipendenza, imparzialità, correttezza, diligenza, competenza, riserbo ed equilibrio.

b) Profili organizzativi

Anche nell'anno appena decorso, nonostante le gravissime vacanze nell'organico, la Procura generale è stata in grado di realizzare un sistema di gestione efficiente, che ha consentito di far fronte all'ingente mole di procedure, predisciplinari e disciplinari.

Con la nomina di un avvocato generale, al quale è stata assegnata la direzione del settore predisciplinare, si è nuovamente operata una divisione nei due settori, ma

l'unitarietà è risultata garantita della direzione dell'intero servizio, mantenuta in capo al Procuratore generale aggiunto.

Ciò ha consentito un proficuo coordinamento delle iniziative sia nella fase predisplinare sia in quella disciplinare, favorendo la trattazione dei casi connessi, soggettivamente ed oggettivamente, ad opera del medesimo magistrato e, secondo le più recenti disposizioni, prevedendo nei casi più complessi e delicati che l'assegnatario del procedimento per la fase predisplinare se ne occupi anche in quella disciplinare, ove venga esercitata la relativa azione.

In quest'ottica viene curato un coordinamento con la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura al fine di una tempestiva predisposizione del calendario delle udienze che consenta di programmare le presenze dei sostituti procuratori generali, privilegiando così la continuità nella trattazione dei procedimenti anche nella fase (eventuale) del giudizio.

Sempre allo scopo di garantire il più possibile l'uniformità delle valutazioni disciplinari – soprattutto in un quadro di persistenti incertezze giurisprudenziali, che la tipizzazione non ha di certo superato – è stata attuata una intensa opera di divulgazione dei dati informativi all'interno dell'ufficio, sia attraverso la diffusione in tempo reale delle pronunce della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite, sia con periodiche riunioni dei magistrati addetti al servizio.

Inoltre, la segreteria del servizio disciplinare ha curato e gestito la completa informatizzazione del medesimo, con adeguata correlazione fra le varie fasi di lavorazione ed immediato accesso ai dati, anche in funzione di controllo dei precedenti e delle statistiche. Nel corso del periodo è stata completata l'attività di manutenzione correttiva ed evolutiva del programma informatico ed è stata posta allo studio una ulteriore fase di sviluppo per la digitalizzazione del settore disciplinare, anche in funzione dei rapporti con gli altri organi interessati alla materia, quali il Ministero della giustizia – in particolare l'Ispettorato generale – e il Consiglio superiore della magistratura.

c) Aspetti procedurali

Nel 2014 sono pervenute alla Procura generale 1.247 notizie di possibile rilevanza disciplinare. Si tratta di un dato numerico che già di per sé denuncia la gravosità dell'impegno richiesto ai magistrati addetti al settore predisciplinare, giacché, anche per le segnalazioni apparentemente poco rilevanti, occorre aprire un procedimento, svolgere una sia pur minima attività istruttoria e concludere la fase con la redazione di un motivato provvedimento conclusivo.

Nei casi più complessi, poi, l'istruttoria e la motivazione sono particolarmente approfondite e articolate, dovendosi sempre delle conclusioni dare notizia al Ministro della giustizia.

I procedimenti disciplinari definiti nel corso del 2014 sono stati in numero di 160, in continuità con il dato dell'anno precedente (154), rispetto a una sopravvenienza, nello stesso periodo, di 184 (in incremento del 14,3% rispetto al 2013).

Anche per quanto riguarda questa fase l'impegno richiesto è particolarmente significativo per la complessità e delicatezza dell'istruttoria e, successivamente, delle motivazioni che sorreggono l'eventuale richiesta di non farsi luogo a dibattimento. Qualora, poi, quest'ultimo abbia luogo, il ruolo svolto dal rappresentante della Procura generale è assolutamente pregnante, specie in un quadro persistente di incertezza normativa e giurisprudenziale relativamente alla regolazione sostanziale della materia.

Per quanto attiene ai profili strettamente procedurali gran parte delle iniziali problematiche possono ritenersi superate con gli interventi giurisprudenziali della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite della Corte di cassazione, alle quali ha fornito un contributo significativo la Procura generale, le cui tesi in diritto hanno trovato, quasi sempre, accoglimento.

È riconducibile alle tematiche procedurali il rapporto fra l'iniziativa disciplinare e l'art. 2 del regio decreto legislativo luogotenenziale n. 511 del 1946, come novellato dall'art. 26 del decreto legislativo n. 109 del 2006.

Si è più volte rilevato come il legislatore abbia inteso definire una netta demarcazione tra i trasferimenti di ufficio o amministrativi e i provvedimenti disciplinari, con la finalità di assicurare all'organo di governo autonomo della magistratura adeguati meccanismi di intervento in contesti di rilevante compromissione dei valori connessi alla funzione giudiziaria. Ciò comporta che l'iniziativa del Consiglio superiore deve essere attivata con immediatezza e in un contesto che prescinde da qualsiasi approfondimento, nelle valutazioni della condotta del magistrato, circa la sussistenza dei connotati, soggettivi ed oggettivi, dell'illecito disciplinare.

Il Consiglio, in varie risoluzioni, ha ribadito questi principi. Ma di fatto permangono – soprattutto in casi di particolare rilievo – situazioni di contestualità e sovrapposizione con le indagini disciplinari e, quindi, di interferenza, per cui la Procura generale ha sovente ritenuto opportuno – ove i termini di legge lo consentano – attendere le conclusioni del Consiglio prima di proseguire nelle stesse.

Permangono elementi di criticità per quanto riguarda l'individuazione del concetto di “fatto diverso” ai fini del rapporto fra contestazione e decisione e fra procedimento penale e disciplinare.

Con recente decisione, poi, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno rimesso alla Corte costituzionale la questione relativa all'automatismo della sanzione accessoria del trasferimento di ufficio in caso di condanna per l'illecito di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 109 del 2006.

d) Profili di diritto sostanziale

Come rilevato anche nei precedenti interventi, la riforma del 2006 ha realizzato una tipizzazione degli illeciti “imperfetta”, il che è fonte di persistenti problemi attinenti, anzitutto, alla garanzia degli incolpati, in quanto norme non chiare possono dar luogo ad orientamenti giurisprudenziali contrastanti che ledono i principi di eguaglianza dinanzi alla legge e di certezza del diritto.

Si riscontrano, altresì, lacune nel perseguimento di comportamenti posti in essere in violazione dei doveri fondamentali (art. 1 del decreto legislativo n. 109 del 2006): lacune che non trovano giustificazione e che sono dovute a svista del legislatore, a mancato coordinamento o a scelte politiche sulle quali l'esperienza maturata richiederebbe, quanto meno, parziali ripensamenti.

Tale situazione si riflette inevitabilmente sull'attività della Procura generale, chiamata sovente a verificare la valenza disciplinare di una determinata condotta con riferimento ad un quadro normativo ancora non ben definito e con spazi di valutazione che si riflettono in orientamenti giurisprudenziali ondivaghi all'interno della stessa Sezione disciplinare e in contrasti tra le decisioni di quest'ultima e quelle delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione.

Non potendosi in questa sede procedere ad una elencazione completa delle predette situazioni, si menzionano alcuni dei casi che prospettano più gravi criticità sia per la delicatezza della tematica che per il numero dei procedimenti interessati.

d.1) La scarsa rilevanza del fatto

Un primo punto di notevole contrasto all'interno della Sezione disciplinare – che si è acuito nell'ultimo anno – è quello riguardante l'applicazione in concreto dell'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 109, in tema di scarsa rilevanza del fatto.

Se, sul piano teorico, la giurisprudenza, fin dalla prima approfondita pronuncia della Sezione disciplinare che si è occupata dell'art. 3-*bis* citato (sentenza 17 ottobre 2008, n. 116), ha ritenuto la norma diretta applicazione, in ambito disciplinare, del principio di offensività, secondo il quale la sussistenza dell'illecito va comunque riscontrata alla luce della lesione o messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma, con accertamento in concreto, effettuato *ex post*, sul piano dell'applicazione pratica si è assistito a notevoli divergenze, tali da determinare talvolta soluzioni diverse in situazioni identiche.

Il contrasto è particolarmente grave in materia di ritardi, se non altro perché gli illeciti collegati ai ritardi costituiscono un'alta percentuale delle notizie di illecito disciplinare che pervengono alla Procura generale della Corte di cassazione.

Si assiste così ad una eterogeneità dei parametri che vengono in concreto utilizzati dalla giurisprudenza per fondare un giudizio di scarsa rilevanza del ritardo.

Un primo gruppo di sentenze si basa sulla minima incidenza dei ritardi rispetto alla produttività del magistrato; ma quale sia il limite percentuale di detta incidenza, al fine del giudizio di scarsa rilevanza, appare elemento del tutto sganciato da ogni criterio obiettivo e predeterminato.

Un secondo gruppo di decisioni ha utilizzato ai fini in esame i medesimi elementi di fatto in base ai quali, in altri casi, si è ritenuto giustificato il ritardo.

Un terzo versante è rappresentato dalle decisioni che si incentrano anche sul significato che la condotta assume in quanto manifestazione della personalità dell'autore, in tal modo recuperando elementi quali la laboriosità e la professionalità del magistrato che, invece, almeno in linea di principio, vengono esclusi tra quelli utilizzabili a tali fini.

Vero è che, da quando si è consolidata la giurisprudenza secondo la quale il ritardo infra-annuale non è, nei fatti, perseguibile (una sola condanna in ipotesi del genere su 213 procedimenti per ritardi nella consiliatura 2010-2014) e da quando la stessa Procura generale non esercita più l'azione, di regola, per ritardi infra-annuali, la possibilità di applicazione dell'art. 3-bis in questo ambito deve ritenersi corrispondentemente molto ristretta: se i ritardi non possono ritenersi giustificati in quanto ledono i diritti delle parti ad una durata ragionevole del processo, a rigore, non potrebbe poi ritenersi il fatto, se non giustificato in via eccezionale, di scarsa rilevanza. E potrebbe pertanto dirsi consequenziale che la Sezione disciplinare abbia fatto diverse volte ricorso all'applicazione dell'art. 3-bis solo in sede di rinvio, dopo che la Corte di cassazione aveva annullato la precedente sentenza di assoluzione, non riconoscendo le ragioni giustificative dei ritardi stessi.

D'altra parte, i limiti del sindacato di legittimità in ordine alla motivazione del giudice di merito, ancora più stringenti a seguito del recente intervento nomofilattico – secondo il quale la sentenza della Sezione disciplinare non può essere impugnata per lamentare la diversa valutazione riservata ad altro magistrato, incolpato della stessa infrazione, atteso che la contraddittorietà della motivazione deve emergere dalla medesima sentenza e non dal raffronto tra vari provvedimenti, seppure dello stesso giudice (Cass., Sezioni unite, 30 settembre 2014, n. 20568) –, rendono palese l'esigenza di giungere ad un punto fermo, in sede di interpretazione dell'art. 3-bis, proprio per evitare che, di fatto, si determinino situazioni che ledono la certezza ed uniformità del diritto in punto di valutazione della circostanza esimente della scarsa rilevanza, valutazione che determina, come si è visto, un'ampia discrezionalità del giudice disciplinare, e che rischia di produrre una sterminata casistica in cui si valutano in maniera disuguale condotte e situazioni del tutto simili.

d.2) Ritardi nell'attività di ufficio

Altra materia di contrasto riguarda il comportamento del pubblico ministero che non proceda all'iscrizione immediata nel registro delle notizie di reato, a norma dell'art. 335 c.p.p., della persona a cui il reato sia attribuito (adempimento per il quale non sussiste alcun margine di discrezionalità), ovvero che resti inerte sul piano dell'attività investigativa.

L'orientamento prevalente, quanto alla prima condotta, si era attestato sulla configurabilità non della fattispecie di cui alla lettera g) dell'art. 2 del decreto legislativo n. 109 del 2006, ritenuta all'epoca non applicabile ai provvedimenti giurisdizionali (giurisprudenza poi definitivamente superata), ma di quella prevista dalla lettera a). La più recente giurisprudenza disciplinare, conformandosi ad un risalente orientamento di legittimità, ha invece ritenuto riconducibile la condotta della ritardata iscrizione nel registro degli indagati all'illecito di cui alla lettera g) e non a quello di cui alla lettera a).

In questo caso – come in quello dell’inerzia investigativa –, caratterizzato dall’unicità del ritardo, si è posto un problema preliminare, quello del rapporto di specialità o del possibile concorso tra gli illeciti previsti dalla lettera *a*) (secondo cui costituiscono illeciti disciplinari “i comportamenti che, violando i doveri di cui all’articolo 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti”) e dalla lettera *g*) (la grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile).

La contestazione – spesso operata dalla Procura generale della Corte di cassazione – sia dell’illecito disciplinare previsto dalla lettera *g*) del codice disciplinare, sia dalla violazione della lettera *a*), per la cui sussistenza si richiede che la violazione dei doveri di cui all’art. 1, tra i quali è compreso il dovere di diligenza, abbia arrecato “ingiusto danno o indebito vantaggio”, è conforme a quanto statuito dalle Sezioni unite.

Secondo il giudice di legittimità, infatti, possono sussistere tanto gravi violazioni di legge determinate da ignoranza o negligenza inescusabile che non arrecano danno ingiusto o indebito vantaggio ad una delle parti, ma che comunque compromettono il bene giuridico (l’immagine del magistrato ed il prestigio della magistratura) a tutela del quale è diretta la previsione di ogni illecito disciplinare, quanto, simmetricamente, violazioni dei doveri imposti al magistrato che non si traducono in gravi violazioni di legge determinate da ignoranza o negligenza inescusabile ed arrecano, tuttavia, ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti. Quando un’unica condotta del magistrato ricada nella sfera di applicazione di entrambe le norme, ricorre un’ipotesi di concorso formale di illeciti disciplinari.

La Sezione disciplinare – di contro – si pone tuttora in consapevole contrasto con l’orientamento di legittimità, applicando il principio di specialità, con diverse motivazioni, e, a volte, con contrapposte decisioni, poiché talvolta si sanziona il magistrato ai sensi della lettera *g*), talvolta lo si sanziona ai sensi della lettera *a*), con inevitabili conseguenze nel trattamento sanzionatorio, rilevanti in termini di uguaglianza.

Analoghi problemi di coordinamento tra le diverse norme del codice disciplinare sono sorti in tema di inosservanza dei termini di custodia cautelare.

Anche nel 2014 la Procura generale è stata chiamata a valutare la rilevanza disciplinare di disguidi ed omissioni che hanno avuto conseguenze sulla libertà personale.

Nei confronti del magistrato il quale per negligenza, omettendo il doveroso controllo sui termini di durata della custodia cautelare, cagioni la protrazione ingiustificata della limitazione della libertà personale, è stato unanimemente adottato un orientamento rigoroso. Ciò in quanto sia la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, sia le Sezioni unite della Corte di cassazione affermano sistematicamente che il magistrato deve vigilare diuturnamente circa il persistere delle condizioni cui la legge subordina la privazione della libertà personale, diritto fondamentale garantito dall'art. 13 della Costituzione – del quale il magistrato è garante – nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Così non sono stati ritenuti utili ad attenuare, né tantomeno ad escludere, tale violazione: il mancato computo o la mancata annotazione del termine di scadenza della misura, attività non delegabile; la complessità del procedimento; la carenza di organico dei magistrati dell'ufficio; il carico complessivo di lavoro; situazioni personali e familiari; l'unicità dell'accaduto; la mancata istanza di scarcerazione da parte dell'interessato; l'erronea richiesta dello stesso interessato di una misura graduata; l'errore posto in essere dal personale amministrativo, avendo anzi il magistrato l'obbligo di controllarne l'operato; la mancata diretta disponibilità del fascicolo del procedimento, conservato presso la segreteria o cancelleria in altro ambiente o addirittura ufficio; la scadenza del termine di custodia coincidente con il congedo ordinario; l'errore nella individuazione del *dies a quo*.

Le poche volte in cui il fatto è stato ritenuto scusabile vanno ricondotte al rilievo attribuito a specificità proprie del singolo caso. Altrettanto dicasi per quelle in cui è stata ritenuta la scarsa rilevanza del fatto di cui al sopra richiamato art. 3-bis del decreto legislativo n. 109.

Si impone, tuttavia, anche la disamina di alcune discordanze tra il giudice disciplinare e quello di legittimità.

La prima questione che viene all'attenzione è quella della qualificazione giuridica dell'omissione o del ritardo che porta all'illegittima protrazione della misura cautelare, giacché anche in questa materia sono sorti contrasti sia nell'ambito stesso della Sezione disciplinare che nei riguardi della giurisprudenza delle Sezioni unite.

Un altro aspetto in relazione al quale non si registra unanimità di decisioni è quello della individuazione del magistrato responsabile.

Per un verso si è messo in risalto che è il giudice, in quanto destinatario dello specifico precetto di cui all'art. 306 c.p.p., colui che ha il dovere di vigilare sulla persistenza delle condizioni temporali che legittimano la misura cautelare; ciò anche a prescindere dalle richieste della parte o del pubblico ministero e pur in mancanza della disponibilità degli atti del procedimento. Si afferma così un dovere specifico di garanzia con obbligo di adottare un sistema che consenta di vigilare sulle scadenze.

Per altro verso, con riguardo alla fase delle indagini preliminari, si è affermato che, poiché la "gestione" dell'indagato detenuto spetta – quale parte pubblica responsabile dell'inchiesta e a conoscenza della sua evoluzione – al pubblico ministero, questi ha obbligo di attivarsi per assicurare il rispetto dei termini relativi alla misura cautelare ed evitare che per qualsiasi ragione la compressione della libertà venga a protrarsi illegittimamente. Sarebbe invece da escludere che un tale obbligo possa essere ascritto al giudice, il quale nella fase delle indagini preliminari interviene solo incidentalmente, come organo di garanzia *ad acta*.

Per un altro verso ancora, si è ritenuto che, se spetta al g.i.p. il potere di adottare il provvedimento di scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare, anche in assenza di una specifica richiesta in tal senso del pubblico ministero, pur tuttavia, nell'ambito dell'indispensabile rapporto di collaborazione tra il pubblico ministero e il giudice, il primo non può disinteressarsi della posizione processuale di un indagato detenuto, specie se ha presso di sé gli atti del fascicolo.

Se va espresso l'auspicio che le indicate discordanze vengano al più presto superate, deve essere posto in risalto come l'analisi dei casi pratici metta in evidenza l'esistenza di uffici nei quali l'adozione di uno "scadenzario" manca o è lasciata alla buona volontà dei singoli. Da qui la necessità che tutti gli uffici siano dotati di un sistema informatico in grado di segnalare tempestivamente a magistrati e personale amministrativo l'imminente scadenza di una misura cautelare.

In argomento si veda anche *retro*, cap. 2, § b.3).

d.3) Ritardi nel deposito delle sentenze

Un tema molto dibattuto, anche perché oggetto di crescente preoccupazione da parte dei magistrati, è quello relativo ai ritardi nel deposito di sentenze ed ordinanze.

Non può di certo ignorarsi che le doglianze dei cittadini sono in linea di principio giuste, anche alla luce del principio della ragionevole durata del processo, che sia la Costituzione che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo elevano a criterio sovraordinato che deve essere rispettato dal legislatore e dal magistrato.

Orbene, il presupposto ineludibile della durata ragionevole del processo è l'efficienza complessiva del sistema giustizia, cioè l'ottimizzazione delle risorse umane, economiche, di struttura e l'investimento in risorse nuove là dove esse sono insufficienti.

La giustizia disciplinare può svolgere il suo compito, interpretando le norme di legge con rigore ed equilibrio, ma, per un verso, l'ottimizzazione delle risorse è un compito che spetta al Ministro della giustizia, per altro verso le riforme volte a migliorare efficienza ed efficacia del processo sono compito che spetta al legislatore.

E si deve purtroppo constatare che i provvedimenti che al riguardo si succedono ormai con cadenza costante non si sono rivelati capaci di incidere con reale efficacia sulla durata dei processi e tanto meno deflazionare il ricorso alla giustizia. È auspicabile che lo saranno quelli adottati di recente.

Non è questa la sede per soffermarsi su ciò che occorre alla giustizia italiana per collocarsi ai livelli di efficienza dei principali Paesi europei (si rinvia alle

considerazioni svolte nei capitoli 1, § *e*; 3, § *b*), ma, una volta accertato che i magistrati italiani sono fra i più produttivi d'Europa, occorrono interventi legislativi in grado di operare una reale e radicale semplificazione delle norme di diritto sostanziale e di varare norme processuali semplici che non si prestino ad essere strumentalizzate dalla parte che ha interesse contrario alla rapida definizione del processo.

La Procura generale, pur non sottovalutando il fenomeno dei ritardi, nel rigoroso rispetto dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, si muove – come chiaramente dimostrano i dati statistici esposti negli allegati – ormai da tempo in ambiti valutativi ben definiti, operando un significativo filtro delle segnalazioni pervenute. Ad esempio evitando in linea tendenziale, come già accennato (v. *retro*, § *d.1*), di perseguire ritardi infra-annuali, valutando attentamente le condizioni soggettive ed oggettive, facendo ricorso, anche nella fase delle sommarie indagini preliminari, all'applicazione dell'art. 3-*bis* del più volte richiamato decreto legislativo n. 109, in relazione al successivo art. 16, comma 5-*bis*, che consente di non procedere disciplinarmente per fatti di “scarsa rilevanza”.

A tal fine è stata predisposta un'apposita modulistica per la richiesta ai dirigenti degli uffici di informazioni che includano tutti gli aspetti personali e organizzativi dell'attività del magistrato cui sono addebitati i ritardi. Tale *modus operandi* ha trovato di recente autorevole avallo da parte delle Sezioni unite, che hanno valorizzato, ai fini della valutazione della “giustificabilità” dei ritardi, sia le situazioni familiari sia quelle organizzative dell'ufficio, con particolare riguardo all'adozione o meno degli opportuni rimedi ad opera del capo dell'ufficio, rendendo anche doveroso, da parte della Sezione disciplinare, l'esame della motivata richiesta di verifica della scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-*bis* sopra menzionato (Cass., Sezioni unite, n. 26550 del 2013).

Nella delicata materia in esame, come rilevato in più occasioni, un ruolo decisivo compete ai dirigenti. Ad essi spetta il costante monitoraggio del lavoro dei magistrati addetti all'ufficio non solo in funzione di un doveroso controllo, ma anche allo scopo

di individuare, non appena se ne manifestino le prime avvisaglie, le eventuali difficoltà in cui i colleghi si dibattono e di apprestare ogni utile strumento volto al loro tempestivo superamento. Ciò al fine di evitare che situazioni, anche personali, contingenti arrechino danno agli incolpevoli utenti del servizio e all'immagine dell'amministrazione della giustizia, quindi dello Stato (sul quale ricadono pure le conseguenze economiche di tali disfunzioni). Ma importante è anche la ricaduta sui singoli magistrati, per la maggior parte dei quali – di solito i più sensibili e impegnati – un procedimento disciplinare costituisce un fatto traumatico e l'irrogazione di una sanzione disciplinare un'evenienza che rischia di segnare in maniera indelebile la loro vita professionale.

In tale direzione sembra muoversi in particolare la delibera approvata dal Consiglio superiore della magistratura in data 13 novembre 2013, la quale ha previsto che i dirigenti degli uffici adottino una serie di rimedi per consentire, “a tutela degli interessi dell'utenza” e dello stesso magistrato in difficoltà, di riorganizzare l'ufficio al fine di eliminare l'arretrato. Sono consentiti interventi che riguardano il parziale o totale esonero temporaneo del magistrato dall'assegnazione di nuovi affari, l'esonero temporaneo da specifiche attività giudiziarie, la redistribuzione dei processi e dei procedimenti con eventuale formazione di ruoli per i giudici onorari.

d.4) La grave violazione di legge e altre ipotesi di errore giudiziario

Uno dei versanti che maggiormente ha impegnato la Procura generale nella materia disciplinare è stato quello dell'errore giudiziario.

In primo luogo, deve essere registrato l'elevato numero degli esposti nei confronti dei magistrati con riferimento ai provvedimenti giurisdizionali, nonché evidenziata, in tale contesto, una duplice anomalia, consistente, da un lato, nel fatto che tali esposti sono spesso presentati in forma di denuncia penale e, quindi, sono portati a conoscenza dell'ufficio direttamente dalle procure interessate e, dall'altro, nella ricorrente scelta degli esponenti di non proporre impugnazione e di affidare alla sola

sede disciplinare le doglianze avverso provvedimenti sfavorevoli o comunque non graditi.

Se è vero che il giudizio disciplinare non è la sede della disamina processuale di un provvedimento giudiziario e che l'“errore” del magistrato è evenienza fisiologica in un ordinamento processuale fondato sulla sua emendabilità attraverso il sistema delle impugnazioni, nondimeno la garanzia dell'art. 101 Cost. non significa che il magistrato non possa essere giudicato per violazioni deontologiche connesse all'esercizio delle funzioni giurisdizionali e che l'insindacabilità in ambito disciplinare delle interpretazioni adottate impedisca, in ogni caso, che la loro inesattezza tecnico-giuridica possa configurare l'illecito disciplinare, quando sia la conseguenza di una grave negligenza e di una mancata ponderazione degli effetti del provvedimento, estranei alle logiche ed alle finalità della giurisdizione e sia, quindi, l'indice di un comportamento arbitrario.

Il tema dell'errore giudiziario presenta aspetti problematici anche per quanto riguarda i rapporti tra le varie fattispecie di illecito disciplinare previste, in tema di errore giurisdizionale, dall'art. 2 del decreto legislativo n. 109 del 2006, alle lettere *g), h), l), m), ff), gg)* e *gg-bis*).

Al riguardo si deve registrare positivamente il definitivo superamento, già ricordato, della linea interpretativa (emersa a partire da C.S.M., Sezione disciplinare, ordinanza n. 154 del 2010 e successivamente più volte confermata nel 2012 e nel 2013) che riteneva l'illecito previsto dalla lettera *g)*, pur se *prima facie* riferibile a qualsiasi violazione di legge, applicabile solo ai “comportamenti” illegali, e limitava la rilevanza disciplinare delle decisioni e dei provvedimenti illegittimi alle ipotesi di cui alla lettera *m)* dello stesso articolo, stante il suo carattere di specialità e, quindi, solo in caso di “adozione di provvedimenti nei casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave e inescusabile, che abbiano leso diritti personali o, in modo rilevante, diritti patrimoniali”.

Può, infatti, dirsi definitivamente acquisita nell'anno 2014 (C.S.M., ordinanza n. 21 e sentenza n. 155) l'opposta soluzione, da subito praticata dalla Procura generale

ed emersa in passato in alcune decisioni della Sezione disciplinare (n. 110 del 2010, n. 125 del 2011, n. 92 del 2012 e n. 138 del 2013) non smentite delle Sezioni unite (sentenze n. 20139 del 2011 e 11069 del 2012), di ritenere configurabile l'ipotesi di cui alla lettera *g*) in presenza di qualsiasi grave violazione di legge consumata, a causa di ignoranza e negligenza inescusabile, dal magistrato, sia attraverso una decisione o un provvedimento sia tramite un comportamento non conforme al paradigma normativo.

La centralità ormai assunta nel sistema della responsabilità disciplinare per errore giurisdizionale dall'illecito di cui all'art. 2, lettera *g*), pone, però, in modo ancor più stringente, esigenze di stabilizzazione interpretativa su due versanti.

Il primo riguarda i rapporti con l'illecito di cui alla lettera *m*), questione risolta in una occasione dal giudice disciplinare in termini di concorso tra le due fattispecie, non essendo possibile, sia dal punto di vista ontologico che funzionale, sovrapporle, né rinvenire in una elementi di specialità rispetto all'altra, in quanto "sembrano correre su binari diversi" (ordinanza n. 138 del 2013); mentre appare preferibile la soluzione, seguita anche in dottrina, di qualificare il rapporto in termini di specialità unilaterale, nel senso che l'ipotesi di cui alla lettera *m*) ricade per intero in quella prevista dalla lettera *g*), con in più l'aggiunta del danno qualificato (lesione di diritti personali o, in modo rilevante, di diritti patrimoniali) quale elemento specializzante, mancando il quale torna ad essere applicabile al provvedimento emesso fuori dai casi consentiti solo la lettera *g*), con la relativa necessità del requisito della gravità della violazione di legge.

L'individuazione di tale requisito costituisce il secondo aspetto problematico della fattispecie.

Sembra di poter affermare che la gravità della violazione vada ricercata all'interno del rapporto tra il magistrato e la norma di riferimento per la decisione da lui adottata: il bene giuridico direttamente tutelato dall'illecito consiste infatti nella effettività dell'ordinamento giuridico, cioè nella sua attuazione da parte del magistrato secondo le regole e non in modo arbitrario.

A differenza del requisito della gravità, non sembrano esservi dubbi ermeneutici per quello della inescusabilità della violazione di legge, anche in considerazione del chiarimento fornito dalla sentenza della Sezione disciplinare n. 155 del 2014 che, in conformità alle richieste dell'ufficio, ha assolto un magistrato incolpato della violazione dell'art. 112 c.p.c. per aver omesso di provvedere sulla domanda nei confronti di alcuni dei convenuti, sulla base delle giustificazioni addotte dallo stesso; ha chiarito la Sezione che la inescusabilità cui fa riferimento la lettera *g*) va individuata, diversamente dalla ingiustificatezza di cui alla lettera *q*) in tema di ritardi, essenzialmente sul piano soggettivo, avendo riguardo alle circostanze in cui l'incolpato si sia venuto a trovare e che possano, secondo il metro della normale diligenza, risultare causa della contestata violazione.

Nuove prospettive sembrano, infine, emergere in tema di rilevanza disciplinare dell'inconsapevole ed immotivato scostamento, nell'interpretazione della legge, dagli orientamenti consolidati della giurisprudenza.

In passato, l'unica decisione in cui il giudice disciplinare ha ritenuto illecita tale condotta (C.S.M., Sezione disciplinare, 29 settembre 2009, n. 122) è stata annullata dalle Sezioni unite (sentenza n. 8428 del 2010) per la mancanza di prova dell'intento elusivo delle norme oggetto dell'orientamento interpretativo consolidato e tuttavia non rispettato dall'incolpato.

La questione deve essere rivista, in considerazione della giurisprudenza delle Sezioni unite (ordinanza n. 23675 del 2014) che ha riconosciuto la salvaguardia dell'unità e della "stabilità" dell'interpretazione giurisprudenziale quale criterio legale – non unico, ma di assoluto rilievo – di interpretazione delle norme giuridiche.

Valore, questo, che certamente non esclude – come riconosce la decisione – la funzione di aggiornamento, adattamento e adeguamento delle norme attraverso l'attività giurisprudenziale, come tale implicante profili innovativi ed in certa misura "creativi", ma che impone al magistrato di compiere, quando l'esercizio della giurisdizione determini lo scostamento rispetto all'orientamento giurisprudenziale stabilizzato, valutazioni non arbitrarie o pretestuose.

e) Prospettive di riforma

Come reiteratamente segnalato, l'imperfezione della tipizzazione è soprattutto legata alle criticità che si riscontrano nell'ambito degli illeciti extra-funzionali, previsti dall'art. 3 del più volte ricordato decreto legislativo n. 109.

Andrebbe, anzitutto, posto rimedio alla mancanza di un esplicito collegamento tra i doveri funzionali ed il comportamento nella vita privata, sì da raggiungere un equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato-cittadino (manifestazione del pensiero, libertà di azione, di relazione e cura degli interessi personali) e garanzia dell'imparzialità e dell'indipendenza anche nell'agire sociale.

Il contrasto tra i due profili risulta evidente in tema di esternazioni extra-funzionali, che possono avere contenuto politico o consistere nel dichiarare pubblicamente ragioni e bontà delle iniziative di indagine o delle decisioni adottate nell'ambito di un procedimento del quale il magistrato non sia assegnatario. L'impossibilità di inquadrare tali condotte in uno degli illeciti tipici stride con le ricadute che può avere sull'immagine del magistrato l'esercizio del diritto di manifestazione del pensiero con modalità non in linea col dovere di riserbo, specie dopo l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui ai magistrati è imposta la "massima discrezione", che deve indurre gli stessi "a non utilizzare la stampa, neanche per rispondere alle provocazioni" (Corte EDU, sez. II, 9 luglio 2013, Di Giovanni c. Italia). Discrezione evocata (unitamente a misura ed equilibrio) dal Presidente della Repubblica nel già ricordato intervento al C.S.M. dello scorso dicembre.

Questa asimmetria tra prescrizione generale di riserbo (art. 1 del decreto legislativo n. 109) ed assenza di prescrizioni limitative delle esternazioni in ambito extrafunzionale può ingenerare il dubbio che le funzioni esercitate possano essere condizionate dalle opinioni espresse come privato, come tali pregiudizievoli per l'immagine di imparzialità e terzietà. Sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto ad assicurare il bilanciamento tra i due testé ricordati prerequisiti dell'attività

giudiziaria e il diritto alla libera espressione del pensiero, per stabilire se l'esternazione abbia rappresentato esplicitazione della libertà, ovvero abuso, in quanto idonea – per contenuto, modi, tempi – a compromettere la fiducia nei suddetti valori fondanti della giurisdizione e, di riflesso, il prestigio dell'ordine giudiziario.

Sembrano opportune modifiche anche in relazione a ipotesi di frequentazioni illecite (art. 3, lettera *b*, del decreto legislativo n. 109). La riferibilità del concetto a relazioni non occasionali comporta l'esclusione della rilevanza di situazioni in cui il magistrato abbia consapevolmente incontrato “persone sottoposte a procedimento penale o di prevenzione trattato dal magistrato o che a questi constino essere state dichiarate delinquenti abituali, professionali o per tenenza, o aver subito condanna per delitti non colposi alla pena della reclusione superiore a tre anni, ovvero essere sottoposte ad una misura di prevenzione”, ma si sia trattato di frequentazione non continuativa, seppure svolta con modalità tali da ledere l'immagine di imparzialità, di correttezza e di indipendenza (ad esempio nel caso di un unico, consapevole incontro pubblico).

Particolarmente problematica – e quindi necessitante di opportune puntualizzazioni – è risultata la concreta applicazione della fattispecie di illecito prevista dall'art. 3 lettera *h*), come eloquentemente confermano le incertezze giurisprudenziali che hanno connotato i pochi casi di azioni disciplinari promosse, essendo non sempre agevole l'individuazione del concetto di “iscrizione o partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici”.

Va ribadito, comunque, che non appare auspicabile la reintroduzione di una clausola generale di chiusura, come quella di cui all'art. 3, lettera *l*), abrogata con la novella dell'ottobre 2006, in quanto finirebbe col vanificare lo scopo della tipizzazione, che costituisce una garanzia per il magistrato e, soprattutto, per le delicate funzioni esercitate.

f) L'attività del settore disciplinare nel 2014. Analisi statistica

Il punto di osservazione della Procura generale della Corte di cassazione, titolare – obbligatoriamente – della funzione di promovimento dell’iniziativa disciplinare in ambito nazionale, rappresenta un luogo privilegiato di esame, di riflessione e di elaborazione per tutti i profili che riguardano la deontologia della magistratura e in generale i contesti di “caduta”, nella funzione giudiziale come fuori di essa, disciplinarmente rilevanti. In stretto e quasi quotidiano raccordo con gli uffici di vigilanza in sede distrettuale, ed in crescente ed opportuna collaborazione istituzionale con il Ministero della giustizia, cui spetta la concorrente se pur discrezionale legittimazione all’iniziativa disciplinare, l’ufficio dispone di un panorama conoscitivo del tutto peculiare, ed è in grado di individuare (anche grazie alla implementazione degli strumenti informatici cui è stato dato particolare spazio nello specifico settore), le linee di tendenza dell’operato della magistratura che denotano criticità e problemi.

Ciò risulta di rilievo, prima ancora che per dare conto di una semplice messe di dati numerico-statistici o anche solo per contraddire alcuni luoghi comuni circa il carattere “domestico” della giustizia disciplinare, soprattutto per individuare le cause e dunque i rimedi, anche preventivi, rispetto alle stesse situazioni di crisi, le quali – salvo casi estremi e in sostanza assai limitati in cui si tratta di responsabilità soggettive del tutto particolari – sovente affondano le loro radici in aspetti di organizzazione, di selezione ed assegnazione appropriata del personale, di direzione degli uffici, insomma in profili che aprono possibilità di intervento di respiro più ampio, sempre nella prospettiva, cui è improntata l’attività della Procura generale, della resa di un servizio di giustizia adeguato.

In questo senso, la riflessione e l’analisi che possono ricavarsi dai dati elaborati in ambito nazionale appaiono di estrema utilità, come dimostrato emblematicamente in tema di ragionevolezza dei tempi della risposta giurisdizionale, dove, dalla sinergia tra l’iniziativa disciplinare (del Ministro della giustizia e del Procuratore generale) in materia di ritardi, la gestione dei relativi procedimenti, la formazione di una giurisprudenza della Sezione disciplinare del C.S.M. e poi delle Sezioni unite della

Corte di cassazione, è scaturita una opportuna iniziativa dell'organo di governo autonomo, già ricordata, che ha delineato, in apposita delibera, gli spazi in cui è non solo opportuna ma doverosa una responsabilizzazione dei titolari degli uffici, appunto in vista della tutela non del singolo magistrato ma dell'utente del servizio giudiziario.

Anche per il 2014 dunque si dimostrano di grande interesse le elaborazioni, per dati disaggregati secondo molteplici parametri (territoriali, funzionali, di genere, per tipologie di condotta e così via), e le comparazioni che costituiscono l'oggetto della rilevazione di ordine statistico, condotta in stretta collaborazione con la competente Direzione generale del Ministero della giustizia, cui è dedicata la parte III del presente intervento. Alle istanze legislative – come anche sottolineato *supra*, § e) – spetta di tradurre in regolazioni normative gli ambiti da colmare o da integrare, che eccedono il perimetro dell'interpretazione da parte dell'ufficio e del giudice disciplinare.

Nel rinviare, dunque, alle tabelle allegate – redatte, come s'è detto, a cura del personale della Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia – per una puntuale disamina dei dati raccolti ed elaborati, si espongono di seguito i dati di maggiore rilievo.

Il numero totale delle notizie di interesse disciplinare pervenute nel 2014 è stato di 1.247, inferiore rispetto alla media delle notizie di possibile rilevanza disciplinare pervenute nel quinquennio 2009-2013 (pari a 1.453).

Nel 2014 sono stati definiti dall'ufficio, con decreto motivato di archiviazione, 1.144 procedimenti, pari al 90,1% del totale delle notizie di rilievo disciplinare. Si tratta di un'attività non solo quantitativamente ma anche qualitativamente di grande impegno, giacché vengono definiti con tale forma procedimenti anche molto complessi e delicati, al cui esito è indispensabile – quale forma di controllo pubblico sul rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione, e, in connessione, per rimettere al Ministro della giustizia, destinatario *ex lege* dei decreti, un'appropriata cognizione della vicenda, stante la facoltà di eventuale difforme determinazione, a norma dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006, il che è avvenuto solo in un caso

nel 2014 – una motivazione adeguata alla difficoltà e rilevanza del fatto; e ciò, spesso, con l’elaborazione di indirizzi interpretativi e di principio che non hanno canali di diffusione in termini specifici presso la generalità del personale di magistratura (per questo, così come sono state adottate in passato le iniziative di pubblicazione di tali indirizzi nei *Quaderni* speciali del C.S.M., n. 154 e n. 156, è prevista, in prospettiva, un’adeguata divulgazione delle linee direttive dell’ufficio in materia disciplinare nel relativo sito *web*).

Nel corso del 2014 sono state avviate in totale 184 azioni disciplinari, di cui 56 per iniziativa del Ministro della giustizia; iniziativa discrezionale, questa, la cui incidenza è complessivamente ridotta rispetto al 2013 e rappresenta il 30,4% del totale dell’anno decorso (era il 47% nel 2013).

I procedimenti disciplinari definiti nel 2014 si sono conclusi: nel 64,4% dei casi, con la richiesta di giudizio; nel 30,6% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio; nel restante 5%, con riunione ad altro procedimento. Il numero di procedimenti inviati al C.S.M. con richiesta di giudizio risulta in aumento del 13,2% rispetto al 2013.

Nel corso del 2014, la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare l’adozione di 7 provvedimenti cautelari, definiti in conformità dalla Sezione (6 con provvedimento di trasferimento ad altro ufficio ed uno con sospensione dalle funzioni).

In ordine alle principali variabili, oggettive (materia, tipologia dell’illecito, area geografica) e soggettive (funzioni requirenti o giudicanti, genere), nel rinviare all’analitica elaborazione di cui alle tabelle allegate nella parte III, si sottolineano i seguenti dati di maggiore rilievo.

Si registra, nel 2014, un aumento della percentuale dei magistrati sottoposti a iniziativa disciplinare che sono assegnati a funzioni requirenti (27%) rispetto a quelli che svolgono funzioni giudicanti (73%), e ciò in controtendenza rispetto al 2013 (quando il rapporto percentuale era, rispettivamente, del 24% e del 76%).

Peraltro, in raffronto con le percentuali di distribuzione complessiva delle funzioni rispetto all'organico in ambito nazionale, che vedono una quota del 25% di requirenti e del 75% di giudicanti rispetto al totale di 8.413 magistrati in servizio, il tasso specifico delle incolpazioni si allinea su una situazione numerica di pratica equivalenza: 22 incolpazioni ogni 1.000 magistrati giudicanti e 25 ogni 1.000 requirenti.

Relativamente al genere, prevale – come negli anni scorsi – l'incidenza di incolpazioni a carico di magistrati del genere maschile (134), pari a più del doppio di quelle (61) a carico di personale di genere femminile. Tale rapporto non è, evidentemente, corrispondente al rapporto proporzionale dei due generi rispetto all'intero dei magistrati in servizio, che si colloca piuttosto stabilmente in relazione di sostanziale parità (al dicembre 2014, 48% di donne e 52% di uomini).

Quanto alla distribuzione geografica del numero di magistrati soggetti a iniziativa disciplinare nel 2014, si confermano nel complesso le rilevazioni dell'anno precedente: le percentuali maggiori si verificano nel sud del Paese – in particolare in Sicilia (15,5%) e in Campania (13,5%) – nei cui distretti si concentra il 52,3% dei magistrati incolpati per illeciti disciplinari. Al nord il territorio che registra la maggiore incidenza di condotte disciplinari è la Lombardia (13,5% del totale); al centro, il Lazio (10,4%).

Aree regionali particolarmente “virtuose”, per converso, risultano, al centro, le Marche, e, al sud, il Molise (entrambe con lo 0,5%); al nord è la Liguria a registrare la percentuale più bassa (1,0%).

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni per ritardi nel deposito di provvedimenti, si rinvia anche qui, oltre a quanto già detto al paragrafo *d.4*), alle tabelle allegate. Tuttavia, meritano di essere sottolineate le seguenti notazioni di carattere statistico:

- l'andamento decrescente, nel 2014, della percentuale di iniziative disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, che è del 17% del totale, valore

questo che è il più basso degli ultimi quattro anni, con una riduzione in percentuale, rispetto al 2013, pari al 32,8% (in valore assoluto, da 64 a 43);

- la diminuzione delle azioni disciplinari per detti ritardi avviate nello stesso periodo su iniziativa del Procuratore generale (41,9%, rispetto al 43,8% del 2013), a fronte dell'aumento di quelle su iniziativa del Ministro della giustizia (58,1% rispetto al 56,3% del 2013);

- il rapporto inverso, negli uffici di primo grado (diversamente da quelli di appello), tra numero di magistrati incolpati per ritardi e indice di scopertura dell'ufficio rispetto all'organico previsto; in parziale continuità con una tendenza già riscontrata lo scorso anno, si evidenzia in detti uffici una media di magistrati sottoposti a procedimento disciplinare che diminuisce all'aumentare della "sofferenza" di organico.

Infine, per quanto riguarda la tipologia degli illeciti disciplinari contestati, si riscontra una significativa flessione di quelli che consistono nella mancata o ritardata scarcerazione, che passano dal 15% del totale nel 2013 al 9,1% nel 2014 (in valori assoluti, da 29 a 23).

5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Anche nel 2014 la Procura generale, in particolare alla luce della presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea nel secondo semestre dell'anno appena trascorso, attraverso il suo ufficio per gli affari interni e internazionali – pur fortemente rimaneggiato nella sua composizione soggettiva per effetto di una serie di tramutamenti di suoi sostituti ad altri incarichi – ha avuto parte attiva in tutte le istanze consultive del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea nelle quali si sono dibattute, con la partecipazione dei magistrati del pubblico ministero, le tematiche relative alla giustizia.

In particolare la Procura generale: *a)* ha continuato a partecipare attivamente alla Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme, la cui VII conferenza ha avuto luogo a Trier, in Germania, nell'ottobre; *b)* è intervenuta con un ruolo propulsivo e propositivo alle riunioni semestrali del *Forum* consultivo dei Procuratori generali dell'Unione europea, creato nel dicembre del 2010: detto *Forum*, come è noto, è sempre di più luogo di dibattito di notevole peso presso le istituzioni dell'Unione nella elaborazione di motivati pareri sulle proposte legislative riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; *c)* si è occupata, attraverso un suo corrispondente nazionale, dei problemi del terrorismo nell'ambito di *Eurojust*, in stretta collaborazione con le Procure distrettuali anti-terrorismo italiane.

Un magistrato dell'Ufficio ha altresì preso parte ai lavori del Gruppo di esperti indipendenti della Commissione europea in materia di politiche penali dell'Unione.

Inoltre, è attivo presso la Procura generale il “Punto di contatto” della Rete giudiziaria europea in materia penale, istituita con Azione comune dell'Unione europea 98/428/GAI, poi sostituita con la Decisione 2008/976/GAI del Consiglio europeo al fine di “rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri”, anche con il coinvolgimento attivo di *Eurojust*.

L'efficace opera di assistenza nelle procedure di competenza della Rete penale si è esplicata con la definizione da parte del suddetto Punto di contatto – nell'anno 2014 – di 16 procedure.

I temi oggi al centro del dibattito istituzionale europeo concernono principalmente l'attuazione delle novità contenute nei Trattati, come riformati dal Trattato di Lisbona, relativamente alle accresciute competenze penali dell'Unione; tra esse, principalmente, nel corso dell'anno si è riflettuto sulla direttiva 2014/42/UE sul congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea nonché sulla direttiva 2011/36/UE, che ha stabilito le norme minime da applicare in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea per la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle sue vittime. Dette tematiche sono state al centro dell'incontro tenutosi a L'Aja, con la presidenza italiana nella mia persona, l'11 e 12 dicembre 2014, che ha fatto registrare il contemporaneo svolgimento del Seminario semestrale di *Eurojust* e la riunione del *Forum* consultivo.

Parimenti la proposta della Commissione europea [SWD (2013) 274-275], relativa alla istituzione del Procuratore europeo antifrode, secondo l'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è stata oggetto di ampie riflessioni nell'ambito della dodicesima conferenza OLAF dei Procuratori Antifrode tenutasi a Roma dal 26 al 28 ottobre 2014 alla mia presenza, in ordine ai problemi relativi alla competenza dell'organo, all'individuazione delle misure investigative ed ai suoi rapporti con le autorità internazionali già esistenti, in primo luogo OLAF ed *Eurojust*. Deve, comunque, essere ricordato che sull'utilità della nuova importante istituzione l'Italia si è fin da subito manifestata fermamente convinta.

La Procura generale, inoltre, ha continuato a portare avanti nelle diverse sedi le proprie posizioni in collegamento sempre più stretto: con il Consiglio superiore della magistratura, alla cui sesta Commissione vengono sistematicamente inviati atti e documenti; con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), col cui direttore sono intercorsi contatti diretti assai frequenti; con la Rappresentanza italiana in *Eurojust*,

anche attraverso la diretta partecipazione di propri magistrati ai seminari strategici della Agenzia europea di cooperazione giudiziaria.

Intensi, infine, sono stati i collegamenti interni con la Direzione nazionale antimafia, con le procure generali delle corti di appello e le procure distrettuali antimafia ed antiterrorismo, al fine di consentire un sempre maggior coinvolgimento di tali uffici nella elaborazione delle posizioni espresse in sede internazionale.

Né sono stati trascurati i più tradizionali contatti bilaterali diretti con altri uffici del pubblico ministero, in Europa e non solo. Assai frequenti hanno continuato ad essere le visite di delegazioni straniere presso la Procura generale, tra cui si menziona quella della Commissione affari giuridici e diritti dell'uomo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa guidata dall'on. Klaas de Vries, nel corso della quale sono state illustrate le misure adottate dallo Stato italiano in materia di ragionevole durata dei processi, di espulsione degli stranieri e di accessione invertita.

Devono infine essere particolarmente ricordati, nel quadro dell'attività svolta dall'ufficio in ambito internazionale, due specifici momenti di cooperazione perfezionati sotto l'egida dell'ufficio.

Il primo è rappresentato dalla sottoscrizione, in data 24 aprile 2014, alla mia presenza, di un protocollo bilaterale tra la Direzione nazionale antimafia ed il Membro nazionale di *Eurojust*, finalizzato alla raccolta e all'analisi di dati, utili in chiave investigativa, concernenti il crimine organizzato italiano.

Il secondo è costituito dal mio intervento alla firma – che ha avuto luogo presso l'ufficio in data 4 dicembre 2014 – del *Memorandum* di interazione tra la Direzione nazionale antimafia ed il Comitato investigativo della Confederazione Russa, finalizzato a favorire lo scambio di esperienze investigative e di informazioni tra Italia e Russia: si tratta del primo strumento in assoluto di collaborazione su questo terreno, approvato dall'autorità di governo per i profili di interrelazione tra i due Stati.

6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA

a) Le principali linee d'azione

Anche nell'anno appena trascorso i rapporti tra la Procura generale e la Direzione nazionale antimafia, nel rispetto delle reciproche competenze, si sono ulteriormente intensificati.

Nell'ampia relazione trasmessa, la Direzione nazionale antimafia – che come è noto è istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione, cui fa capo la funzione di sorveglianza su di essa, a norma degli artt. 103 e 104 del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto legislativo n. 159 del 2011) – ha evidenziato che l'ufficio si è dotato di un programma organizzativo per il triennio 2014-2016 che ha introdotto alcuni accorgimenti diretti, da un lato, a rendere più agevole la realizzazione del coordinamento in campo nazionale ed internazionale, dall'altro, a rendere l'azione della DNA ancora più attenta alle continue evoluzioni della criminalità organizzata, nella consapevolezza che oggi il c.d. “fenomeno mafioso” è in fase di trasformazione e che non sembrano sufficienti le chiavi di lettura sino ad ora utilizzate per comprenderlo nelle sue molteplici manifestazioni.

Nell'ambito delle tradizionali funzioni di impulso e di coordinamento, si è posto l'accento sul fatto che le prime implicano non soltanto le attività di acquisizione delle informazioni, ma anche la loro successiva elaborazione, al fine di conseguire due obiettivi fondamentali: in primo luogo quello della completa ed aggiornata comprensione di come si vanno strutturando le organizzazioni criminali, sia quelle tradizionali, sia quelle di matrice straniera; in secondo luogo, quello della creazione di buone prassi investigative nelle indagini di criminalità organizzata.

Nel contempo la relazione ha significativamente indicato come la DNA si sia da tempo proiettata sullo scenario internazionale nel quale si colloca una parte rilevante delle sue attività. Si tratta di un impegno che, pur mantenendo una sua connotazione funzionale al miglior supporto all'azione investigativa delle direzioni distrettuali

antimafia, è divenuto progressivamente crescente, in linea con i caratteri sempre più marcatamente transnazionali della criminalità organizzata, tanto da rendere necessaria, e strategicamente opportuna, la costituzione, sin dal 2007, di un apposito servizio dedicato alla cooperazione internazionale, con il diretto coordinamento del Procuratore nazionale antimafia.

Le ragioni della crescita della proiezione internazionale dell'ufficio vanno individuate, essenzialmente, nell'intensificazione delle funzioni assegnate in materia di cooperazione giudiziaria internazionale alla DNA da fonti normative, primarie o secondarie, a loro volta dipendenti da accresciute esigenze di coordinamento di indagini, anche in ambito sovranazionale; nello sviluppo crescente di relazioni di collaborazione con autorità straniere ed organismi internazionali; nell'individuazione della DNA quale interlocutore privilegiato del Ministero per gli affari esteri, del Ministero della giustizia o di altri Ministeri, in grado di offrire un punto di vista nazionale, particolarmente qualificato, nel quadro delle strategie di contrasto, anche sovranazionale, alla criminalità organizzata.

Le esposte caratteristiche operative della DNA giustificano l'auspicio che sia ad essa affidata la funzione di coordinamento delle indagini anche nella materia dei reati con finalità di terrorismo, la cui recente recrudescenza in Europa impone adeguate e tempestive risposte, pure sul piano normativo. Grazie alla sua duplice proiezione – internazionale, da un lato; di raccordo con le singole direzioni distrettuali territoriali, dall'altro – nonché per l'esperienza nella elaborazione dei dati investigativi, la DNA è l'organo idoneo ad assicurare il più efficace coordinamento, anche in una prospettiva di prevenzione, in questo delicato ambito.

A prescindere dagli incontri con autorità straniere svoltisi presso l'ufficio o all'estero, finalizzati ad uno scambio di informazioni di tipo prevalentemente giuridico e con obiettivi a carattere strategico generale, il Servizio cooperazione internazionale, nel periodo in esame, ha promosso, organizzato e fornito supporto allo svolgimento di una serie di incontri per il coordinamento investigativo, in casi di criminalità transfrontaliera, cui hanno preso parte autorità giudiziarie italiane e

straniera, con la partecipazione anche delle forze di polizia impegnate nello svolgimento delle relative indagini. Per queste ragioni, come già si è accennato sopra (cap. 5), in data 24 aprile 2014 si è proceduto alla sottoscrizione, alla presenza del Procuratore generale della Cassazione, di un protocollo bilaterale tra la DNA ed il Membro nazionale di *Eurojust*, che consentirà anche di valorizzare le competenze di *Europol* e del suo *Focal Point* dedicato al crimine organizzato per la raccolta e l'analisi di dati investigativi attinenti al crimine organizzato italiano.

Sono, inoltre, continuate le relazioni con autorità estere, sia attraverso la visita di delegazioni straniere sia mediante le missioni all'estero dei magistrati dell'ufficio, oltre che attraverso la corrispondenza a distanza. Rapporti particolarmente soddisfacenti sono stati istituiti attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa con le autorità giudiziarie della Confederazione Elvetica, dell'Olanda, della Serbia e da ultimo (v. cap. 5) della Federazione Russa.

b) L'andamento della criminalità mafiosa

Nell'ambito delle tradizionali forme di criminalità mafiosa italiana, l'osservatorio privilegiato della Direzione nazionale antimafia consente di evidenziare in dettaglio l'evoluzione delle maggiori organizzazioni criminali di matrice nazionale e straniera.

In particolare, quanto a *cosa nostra*, l'anno trascorso e le attività di contrasto poste in essere hanno confermato la costante vitalità che l'organizzazione mafiosa ha continuato a dimostrare nelle varie parti del territorio siciliano nelle quali essa è presente, a cominciare dal distretto di Palermo, restando il capoluogo il territorio in cui l'organizzazione criminale esprime al massimo la propria operatività, sia sul piano decisionale che sul piano operativo. Continua ad emergere come dato fondamentale delle linee strategiche dell'agire di *cosa nostra* il continuo e costante tentativo di fare risorgere le strutture centrali di governo dell'organizzazione criminale, pur pesantemente colpite dalle iniziative investigative e processuali poste in essere negli ultimi decenni.

Sotto il profilo degli interessi del crimine organizzato calabrese, le indagini hanno evidenziato la particolare capacità della *'ndrangheta* di inserirsi nella gestione delle c.d. società miste, a partecipazione pubblica e privata, attraverso cui vengono forniti i principali servizi pubblici alla cittadinanza.

Le indagini svolte dalla DDA di Reggio Calabria hanno altresì evidenziato la perdurante posizione di assoluta primazia della *'ndrangheta* nel traffico internazionale di stupefacenti, traffico che ha generato e continua a generare imponenti flussi di guadagni in favore della criminalità organizzata calabrese che reinveste, specie nel settore immobiliare, i proventi di tale attività.

Con riferimento alla camorra, sembra che oggi siano in corso più ampi sommovimenti negli assetti criminali camorristici, di cui gli omicidi e gli agguati costituiscono la manifestazione più eclatante. La fibrillazione criminale si registra sia nelle periferie urbane che nel cuore di Napoli, ove vi sono forti segnali della spasmodica ricerca dei gruppi criminali di estendere il loro spazio d'azione. La situazione di elevato pericolo per l'ordine pubblico è resa ancor più grave dai protagonisti di tali scenari, spesso nuove leve e minorenni.

Un settore da tempo eletto dalle organizzazioni camorristiche come uno degli ambiti entro i quali appare più conveniente reinvestire profitti criminosi è quello delle agenzie di scommesse che, per la sua peculiare ramificazione territoriale e per la stretta relazione con il gioco *on-line*, spesso implica il coinvolgimento di più di un sodalizio. Su questo terreno spesso si formano e consolidano alleanze o, viceversa, si consumano sanguinose rotture.

Il quadro della criminalità organizzata pugliese (la *sacra corona unita*) si presenta quanto mai variegato. Il fenomeno, comunque, è caratterizzato dall'estrema localizzazione delle attività del gruppo e dal fatto che manca una tendenza espansionistica al di fuori del territorio di appartenenza. La delineata "territorialità" della *sacra corona unita* non è significativa, tuttavia, della minore importanza o della minore pericolosità dell'organizzazione mafiosa, tenuto conto della dinamicità mentale e del senso degli affari più volte dimostrati dai rappresentanti di tale

sodalizio, il quale ha colto l'occasione della vicinanza geografica con i territori dell'Est dell'Europa per sviluppare proficui rapporti di affari, di scambio economico-criminale e di collaborazione con le organizzazioni criminose operanti su tali territori.

Da ultimo il fenomeno della criminalità organizzata si è evidenziato, come è noto, anche nella capitale, ove l'organizzazione definita "mafia capitale", oltre alle condotte tipicamente criminali dell'usura e delle estorsioni, ha realizzato una sistematica infiltrazione nel tessuto imprenditoriale, attraverso l'elargizione di favori, nonché nelle istituzioni locali, attraverso un diffuso sistema corruttivo. Si tratta di un'organizzazione di stampo mafioso del tutto peculiare, che opera su due fronti: un primo, prettamente criminale, in cui essa agisce con atteggiamenti esplicitamente minatori e violenti per realizzare estorsioni e recupero di crediti; un secondo, di tipo imprenditoriale, nel quale l'organizzazione privilegia lo strumento della corruzione rispetto a quello dell'intimidazione.

Non meno importante è stata l'attività di monitoraggio delle c.d. mafie straniere, operanti sul territorio nazionale. Sono ormai ampiamente noti i contenuti delle analisi criminologiche sviluppatesi negli ultimi anni intorno al fenomeno della penetrazione in Italia delle organizzazioni criminali costituite da cittadini di origine nigeriana. Al riguardo si segnala una maggiore attenzione di esse verso la criminalità legata ai traffici di persone e di beni e scarsissimo interesse, viceversa, verso forme di controllo del territorio, pure in contesti locali ove la presenza di insediamenti di cittadini nigeriani è ormai consolidata. I gruppi criminali di matrice nigeriana non perseguono strategie di accentuata conflittualità con le cosche mafiose o di tipo mafioso presenti sul territorio, le quali consentono ad essi di operare in condizioni di relativa "tranquillità".

La criminalità di origine romena si caratterizza da un lato per le proprie straordinarie conoscenze tecnologiche ed informatiche, il che la pone ai primi posti nelle statistiche relative al fenomeno del *cybercrime* transnazionale e, dall'altro, per la grande flessibilità organizzativa e mobilità operativa, caratteristiche queste che la

portano ad essere considerata una tra le forme di criminalità itinerante più pericolose e diffuse in Europa.

La criminalità di origine cinese in Italia, invece, è particolarmente attiva nelle attività di contrabbando e di contraffazione di merci.

Elevata attenzione, inoltre, viene prestata al fenomeno della tratta di esseri umani, intesa come una specificità all'interno del più vasto fenomeno dell'immigrazione clandestina (v. anche cap. 2, § c.6). Questo traffico è gestito prevalentemente, se non esclusivamente, da organizzazioni criminali straniere dotate di struttura flessibile e dirette dall'estero.

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE¹

I dati disponibili non forniscono elementi apprezzabili circa un concreto superamento della situazione di crisi in cui versa nel nostro Paese il sistema giustizia; emergono, tuttavia, segnali di una possibile, prossima, inversione di tendenza, soprattutto per un più intenso impegno riformatore della politica.

Considerata la posizione della Procura generale della Corte di cassazione – organo posto al vertice funzionale degli uffici del pubblico ministero, che hanno un ruolo particolarmente rilevante nella sua gestione – l'analisi non può non prendere le mosse dalla situazione della giustizia penale.

Le cause della situazione in cui essa versa sono molteplici e sono state più volte analizzate; non è il caso di tornarvi sopra. Ne sono sicuramente responsabili gli attori del processo, ma anche coloro, altri poteri e istituzioni dello Stato, che debbono apprestare gli strumenti necessari, soprattutto normativi ed organizzativi, per perseguire il fine di una maggiore efficienza.

Per quanto concerne la magistratura è doveroso da parte sua il massimo impegno per il superamento della crisi, alla quale non è estraneo, purtroppo, un atteggiamento di rassegnata acquiescenza all'ineluttabile che deve essere rapidamente superato con una visione meno pessimistica del futuro, mediante gli unici strumenti a sua disposizione: maggiore produttività, se e dove è ancora inadeguata, e più elevata efficienza organizzativa.

Ma i margini di miglioramento sul versante della resa quantitativa sono esigui. Infatti, secondo la CEPEJ (Commissione europea per l'efficienza della giustizia), organismo del Consiglio d'Europa, la magistratura italiana è ai primissimi posti tra i 47 Paesi del Consiglio per produttività. Ciò non toglie che persistano sacche di

¹ Nelle presenti *Considerazioni conclusive* è sviluppato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Gianfranco Ciani il 23 gennaio 2015 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, alla presenza del Presidente del Senato, nell'esercizio delle funzioni di Presidente della Repubblica, Pietro Grasso.

inefficienza e di scarsa laboriosità che non sempre vengono stigmatizzate con il necessario, seppure equilibrato, rigore dal Consiglio superiore della magistratura in sede di valutazioni di professionalità; l'etica dei doveri deve essere considerata un prerequisito della funzione giurisdizionale. È auspicabile che il nuovo Consiglio superiore da poco insediatosi avvii sull'argomento la necessaria riflessione, rifuggendo da logiche corporative e di appartenenza, che sovente si manifestano anche nel conferimento degli incarichi direttivi; logiche che nuocciono al prestigio della magistratura, nonché all'autorevolezza dell'istituzione, presidio indefettibile dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario voluti dal costituente.

Ma ciò non consente, anche per la marginalità di tali episodi, di addebitare alla magistratura la responsabilità esclusiva, e neppure prevalente, della crisi.

Un maggior impegno è, invece, lecito attendersi sul versante organizzativo, soprattutto da parte dei dirigenti degli uffici, la cui scelta è rimessa al Consiglio superiore della magistratura. Recentissime indagini statistiche del Ministero della giustizia hanno dimostrato che il fattore "organizzazione" ha, in generale, una notevole incidenza nella produttività degli uffici.

L'attenzione dei *mass media* e dell'opinione pubblica in materia di giustizia penale si è concentrata, nell'ultimo anno, prevalentemente sulle problematiche interne a taluni importanti uffici giudiziari requirenti, problematiche che, peraltro, non hanno inciso sull'efficacia della loro azione nel contrasto alla criminalità organizzata e al crimine in generale. Azione che si è rivolta principalmente alla lotta al fenomeno della corruzione, sempre più dilagante, come è emerso anche da recenti inchieste giudiziarie che denotano un preoccupante abbassamento del livello dell'etica pubblica e privata. È necessario, oltre ad un adeguato incremento delle sanzioni, un potenziamento degli strumenti di contrasto, non disgiunto da un'efficace, rigorosa opera di prevenzione.

Ancora una volta si è manifestata una impropria e deprecabile contestazione di talune decisioni giudiziarie, anche da appartenenti alle istituzioni, oltre ad una loro

strumentalizzazione (politica, ma non solo) o il collegamento con vicende ad esse totalmente estranee.

Quando ciò accade:

- si ingenera sfiducia nell'amministrazione della giustizia, pretendendo da essa la soluzione di problemi che spetta ad altre istanze;

- si dimentica che è un fatto fisiologico che una sentenza di condanna (o di assoluzione) sia ribaltata in appello, impugnazione che esiste nel nostro ordinamento proprio per consentire che ciò possa, se del caso, avvenire;

- si arreca una grave offesa all'indipendenza, all'autonomia, alla professionalità dei giudici anche con il solo ipotizzare che la decisione assunta possa essere stata condizionata da circostanze diverse dalle emergenze processuali.

È auspicabile un pronto superamento delle tensioni e delle contrapposizioni che hanno caratterizzato, anche lo scorso anno, i rapporti tra politica e magistratura; tensioni e contrapposizioni che non hanno giovato né all'una né all'altra; soprattutto non hanno giovato al Paese e al processo riformatore della giustizia, come ha rilevato il Presidente Napolitano nel suo intervento al Consiglio superiore della magistratura lo scorso 22 dicembre 2014.

Ho fatto cenno dianzi a problematiche interne a taluni importanti uffici giudiziari requirenti, che tanta attenzione hanno suscitato nell'opinione pubblica.

Occorre prendere atto della volontà del legislatore, espressa con il decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, sulla riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, di una più accentuata gerarchizzazione degli uffici di procura – legata a quella che è una caratteristica tradizionale di tali uffici, spesso dimenticata: la impersonalità – al fine di garantire il massimo di efficienza del delicato servizio ad essi affidato, nonché di evitare che l'azione penale risulti “polverizzata” e che i magistrati ad essi addetti agiscano al loro interno come monadi isolate. Di qui la necessità di concentrare nel solo procuratore della Repubblica la titolarità dell'azione penale (la quale si concretizza nel potere di autoassegnazione o assegnazione dell'affare, ovvero di revoca della seconda in caso di disaccordo), il che non si pone

in contrasto con l'art. 101, secondo comma, della Costituzione atteso che lo stesso, come emerge dalla sua formulazione letterale, si applica solo ai giudici.

Ciò non significa, tuttavia, che il potere del procuratore della Repubblica sia assoluto ed incontrollato: esso deve essere esplicito secondo le forme e con le modalità previste dalla legge e dai criteri organizzativi che regolano l'attività della procura, i quali debbono essere assunti dai dirigenti degli uffici con l'indispensabile collaborazione di tutti i magistrati. In particolare, i provvedimenti derogatori degli ordinari criteri di assegnazione, o di revoca di quest'ultima, pur se consentiti, debbono essere supportati da idonee ragioni funzionali alla efficienza del servizio, come emerge anche dalle circolari adottate in materia dal Consiglio superiore della magistratura. Il che, da un lato, soddisfa l'esigenza di trasparenza della condotta del capo dell'ufficio, dall'altro limita opportunamente i suoi poteri e garantisce gli altri magistrati.

A proposito di magistratura requirente, anche nell'anno appena decorso taluni suoi appartenenti hanno dimostrato un eccesso di debolezza nei confronti delle lusinghe dell'immagine, della popolarità e, soprattutto, della politica. È necessario su quest'ultima, delicata, questione un tempestivo intervento del legislatore per una più adeguata regolamentazione della materia; quella secondaria del Consiglio superiore si è rivelata insufficiente.

Come è stato già rilevato gli anni scorsi in questa stessa occasione, si impongono, in materia di giustizia penale, riforme volte a restituire efficienza al sistema nel suo complesso. Per far ciò è necessario superare il pessimismo e la rassegnazione dilaganti sulla sua irrecuperabilità, in una visione ottimistica del futuro e con un rinnovato, forte spirito di coesione fra la magistratura, l'avvocatura e le istituzioni interessate.

Il bilancio dell'anno appena decorso, da questo punto di vista, può ritenersi soddisfacente, anche se non ancora sufficiente. Mi riferisco, soprattutto, alle riforme legate a talune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che hanno reso necessaria una riduzione della detenzione, anche cautelare, in carcere. Penso, in

particolare, al decreto-legge n. 146 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2014, e alla legge n. 67 del 2014, in materia di pene detentive non carcerarie e di depenalizzazione, peraltro ancora troppo timida (ma è doveroso attendere i decreti delegati), nonché di sospensione del procedimento con messa alla prova e di procedimento *in absentia*, ripetutamente sollecitatoci dalla Corte EDU.

Indubbiamente le riforme hanno contribuito a ridurre il sovraffollamento carcerario censurato dalla suddetta Corte (sentenza Torreggiani c. Italia) e a contenere, come già in passato auspicato, il ricorso alle misure cautelari personali, in particolare a quella “estrema”; ma c’è da chiedersi se in Italia possa ancora parlarsi – non solo per effetto di tali riforme – di effettività delle pene inflitte dall’autorità giudiziaria e, di conseguenza, se le sanzioni previste dalle leggi penali abbiano un reale effetto di prevenzione sociale e speciale.

In tema processuale si impone una riflessione sulla complessità e farraginosità delle procedure, che privilegiano formalismi, sovente superflui, rispetto a garanzie effettive dei diritti delle parti. Oggetto di riflessione debbono essere, altresì, il sistema delle impugnazioni, incoerente con un processo ispirato al rito accusatorio, ed i procedimenti speciali i cui effetti deflattivi si sono rivelati deludenti.

Sul versante sostanziale è ormai indilazionabile, oltre ad una revisione dell’attuale sistema sanzionatorio di cui s’è già detto negli anni scorsi, una rivisitazione della vigente disciplina della prescrizione anche per evitarne l’effetto moltiplicatore delle impugnazioni; sovente l’impugnazione, ivi compreso il ricorso per cassazione, è proposta per prendere tempo ed ottenere l’effetto di far dichiarare la prescrizione del reato, oltre che per differire l’esecuzione della pena. Sulla scorta di quanto avviene in molti Paesi, anche a noi vicini, e delle proposte formulate dal mondo scientifico potrebbe ipotizzarsi una sospensione della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado, soprattutto se di condanna.

Del pari, un più efficace contrasto alla piaga della corruzione e alla criminalità economica rende necessaria la reintroduzione del delitto di falso in bilancio (con perseguibilità d’ufficio), cui sovente si fa ricorso per costituire fondi occulti destinati

ad essere utilizzati a fini corruttivi. Va accolta, invece, con favore l'introduzione del reato di autoriciclaggio (art. 3 della legge n. 186 del 2014), anche se, forse, si poteva fare di più.

Sulle molteplici ulteriori riforme in preparazione o già all'esame del Parlamento è opportuno riservare ogni valutazione al loro varo definitivo. Si può solo auspicare che non vengano depotenziati indispensabili strumenti di ricerca delle prove, quali le intercettazioni, e che eventuali interventi sulle misure cautelari muovano dalla considerazione che il bene sommo della libertà personale può essere sacrificato solo nei casi di assoluta necessità.

Benefici considerevoli, in particolare sul versante della durata dei processi, potrebbero derivare da un più massiccio utilizzo degli strumenti informatici, al quale sono, tuttavia, di ostacolo le attuali difficoltà di reperire le necessarie risorse finanziarie.

Particolarmente acuta si presenta, tuttora, la crisi della giustizia civile che, secondo le più autorevoli analisi interne ed internazionali, ha una notevole incidenza negativa sullo sviluppo economico del Paese e sugli investimenti esteri.

Ho detto in precedenza che la magistratura italiana è ai primi posti per produttività; purtroppo il nostro Paese è ai vertici in Europa anche per tasso di litigiosità in materia civile: sono circa 5.000 l'anno i nuovi procedimenti in primo grado ogni 100.000 abitanti. Siamo al quinto posto dopo Federazione russa, Lituania, Andorra ed Ucraina; il rapporto più basso è quello accertato in Finlandia: 188 ogni 100.000 abitanti.

Siamo ai vertici anche per il rapporto avvocati/popolazione; ci precedono solo la Grecia ed il Lussemburgo.

Con questi dati è utopistico pensare ad un rapido superamento della crisi se, accanto alle misure già adottate, prima fra tutte l'introduzione del processo civile telematico, che si auspica possa ridurre in maniera consistente la durata media delle controversie civili, non ne verranno attuate altre, volte, ad esempio, a

degiurisdizionalizzare realmente le controversie di minore rilevanza sociale ed economica, introducendo casi di soluzione arbitrale o di mediazione e a razionalizzare la disciplina della professione forense, divenuta, purtroppo, una sorta di ammortizzatore sociale.

L'esperienza del passato induce a dubitare dell'efficacia di talune delle novità recentemente introdotte con il decreto-legge n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2014: i meccanismi conciliativi, anche obbligatori, ma non precludenti il ricorso al giudice in caso di esito negativo, non hanno avuto mai il successo auspicato nel nostro Paese, ossia la riduzione in modo consistente del contenzioso civile. Probabilmente per l'exasperata litigiosità dei nostri concittadini e per l'interesse contrario di alcuni protagonisti del processo.

L'unica strada praticabile è, allora, una effettiva degiurisdizionalizzazione – da intendersi nel senso di esclusione della tutela giurisdizionale per situazioni soggettive non di rango fondamentale e di opzioni per forme di tutela non affidate ai giudici ordinari –, se del caso previa riforma della Costituzione, accompagnata da una reale, effettiva semplificazione del rito, che ne impedisca strumentalizzazioni. La finalità delle regole del processo deve essere quella di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, il diritto di difesa ed il principio del contraddittorio, non di dare luogo ad inutili artifici e complessità, potenzialmente idonei ad alimentare eleganti quanto inutili dibattiti, senza affatto assicurare pronta ed efficace garanzia degli interessi meritevoli di tutela.

Con riferimento allo stesso provvedimento normativo una diversa, positiva, valutazione meritano invece le altre disposizioni, relative alla semplificazione di taluni procedimenti in materia di separazione personale e di divorzio; alla diversa disciplina della compensazione delle spese (con limitazione della discrezionalità del giudice nel disporla); alla possibilità di produrre in giudizio dichiarazioni rese da terzi al difensore; alla diversa disciplina del saggio degli interessi legali, volta a non incentivare il debitore a preferire la via giudiziaria, che consente una dilazione a

basso costo, rispetto al pronto pagamento del dovuto; da ultimo, alle modifiche apportate al processo di esecuzione, idonee ad accelerarne la definizione.

Volutamente non tratto il problema della riduzione delle ferie dei magistrati, pur esso contenuto nel provvedimento in esame: un argomento troppo futile per essere affrontato in questa occasione.

Più in generale – ciò vale soprattutto in materia civile – sarebbe auspicabile un più pronto intervento di Governo e Parlamento per disciplinare quelle situazioni, prevalentemente concernenti i diritti fondamentali della persona, che sovente danno origine a contenziosi davanti all'autorità giudiziaria con esiti insoddisfacenti perché contrastanti tra loro, che generano sconcerto nell'opinione pubblica e negli stessi addetti ai lavori. Con conseguente venir meno, oltre che della fiducia nell'operato della magistratura, di uno dei valori fondamentali della giurisdizione: la prevedibilità delle decisioni, che trova la sua radice nel principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

La disciplina di tali diritti non può essere affidata in via esclusiva al giudice; è compito primario della politica, cui spetta adottare decisioni generali che corrispondano alle esigenze della società.

Ho parlato di imprevedibilità delle decisioni dei giudici; è questa una delle critiche più frequentemente mosse alla nostra giurisprudenza; ci viene rimproverata anche dagli analisti economici in quanto, unitamente alla durata dei procedimenti, non consentirebbe agli operatori stranieri di calcolare il rischio di eventuali controversie civili.

In argomento sarebbe auspicabile un'attenta riflessione da parte della magistratura sul valore del precedente (pur rigorosamente non vincolante); ma non basta. È necessaria una semplificazione della legislazione vigente che elimini le stratificazioni, le quali rendono incerta la individuazione della disciplina applicabile, ed una produzione normativa coerente, chiara, di livello adeguato.

In questa situazione di crisi del sistema neppure la Corte di cassazione è posta in condizione di svolgere appieno il ruolo fondamentale attribuitole dal legislatore di

garante dell'“esatta osservanza e uniforme interpretazione della legge” (art. 65 dell'ordinamento giudiziario). Compito non agevole in presenza di una produzione normativa priva delle caratteristiche suddette e di un numero di ricorsi che annualmente pervengono ad essa (oltre 80.000), che non ha pari in alcuna corte suprema al mondo. Con conseguente violazione del principio di uguaglianza e di certezza del diritto che vive nell'interpretazione che ne dà la giurisprudenza, in particolare l'organo che è posto al vertice dell'organizzazione giudiziaria, al quale tale compito, come detto, è stato affidato dal legislatore.

L'attività della Procura generale non si esaurisce in ambito penale e civile.

Particolarmente intenso è l'impegno dell'ufficio nel settore disciplinare, essendo il Procuratore generale contitolare, con il Ministro della giustizia, dell'azione disciplinare e svolgendo le funzioni di pubblico ministero nell'ambito del relativo procedimento avente natura giurisdizionale.

In questa attività la Procura ha posto particolare attenzione, nel rigoroso – e doveroso – rispetto della obbligatorietà dell'azione disciplinare e della tipizzazione degli illeciti, a quelle violazioni della deontologia che ledono il prestigio della funzione, nonché la credibilità della magistratura e la fiducia che in essa debbono avere gli utenti del servizio tenendo conto che svolge una funzione fondamentale in uno Stato democratico. Perché ciò accada è necessario che i magistrati non mettano a rischio con i loro comportamenti, funzionali o extrafunzionali, la imparzialità e la terzietà che devono caratterizzare l'attività giudiziaria e non perseguano con essa fini impropri e diversi da quelli istituzionali.

In questo quadro non sono state ignorate le condizioni ambientali, locali e organizzative nelle quali taluni magistrati sono costretti ad operare soprattutto in presenza di violazioni solo formali dei precetti di natura disciplinare, senza mai indulgere a deplorevoli forme di perdonismo o corporativismo.

Assai intensa è stata l'attività dell'ufficio che ho l'onore di dirigere per una costante interlocuzione con le procure generali presso le corti di appello, volta ad individuare e diffondere le "buone prassi" e ad uniformare talune attività istituzionali, con la finalità di rendere effettivo sull'intero territorio nazionale "il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo", come recita l'art. 1 del decreto legislativo n. 106 del 2006. Disposizione che trova il suo fondamento nell'art. 3 della Costituzione ed è tesa a rafforzare il ruolo ordinamentale del pubblico ministero quale organo garante dei diritti umani e della dignità della persona, quindi come organo di giustizia, non solo come organo preposto a tutela della legalità violata.

Analogo impegno è stato posto dalla Procura generale nei rapporti internazionali, anche alla luce del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea.

L'ufficio, oltre ad aver avuto incontri bilaterali con omologhi organi dei Paesi dell'Unione e del Consiglio d'Europa, ha partecipato a tutte le conferenze e riunioni organizzate da dette istituzioni o da organismi ad esse riconducibili (OLAF – Ufficio europeo per la lotta antifrode – ed *Eurojust*).

In particolare, nell'ambito di tali attività, in sintonia con il Governo, ha sostenuto, da un punto di vista strettamente tecnico, l'unico sul quale è competente ad intervenire, la opportunità della istituzione di un nuovo organismo dell'Unione, il pubblico ministero europeo per la tutela degli interessi finanziari della stessa, la cui realizzazione sta incontrando non poche difficoltà.

È questo il mio ultimo intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione; nel prossimo mese di febbraio andrò in pensione dopo cinquant'anni di ininterrotto servizio negli uffici giudiziari.

È stato per me un onore aver servito per tanti anni il Paese e la magistratura, dai quali ho tanto avuto. Spero di aver restituito, almeno in parte, quel che ho ricevuto. Nei limiti delle mie capacità ho profuso a tal fine il massimo impegno.

Concludo rivolgendo un grato e deferente saluto al Presidente emerito della Repubblica senatore Giorgio Napolitano per quel che ha fatto con impegno e dedizione assoluti, anche con sacrificio personale, per il Paese e per l'amministrazione della giustizia. Di ciò Gli saremo sempre riconoscenti.

